

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Tuomas Hassinen

**Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet ja perusoikeussuoja
erityisesti kriisi- ja poikkeusoloissa**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HASSINEN, TUOMAS: Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet ja perusoikeussuoja erityisesti kriisi- ja poikkeusoloissa

Pro gradu -tutkielma, XVII + 117 s.

Julkisoikeus

Heinäkuu 2015

Tässä oikeusdogmaattisessa eli lainopillisessa tutkimuksessa tarkastellaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja perusoikeussuojaa erityisesti kriisi- ja poikkeusoloissa. Perusoikeudet ja niiden kunnioittaminen ovat oikeusvaltion ja demokraattisen yhteiskunnan lähtökohta, mutta ne eivät ole kategorisesti sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä missään olosuhteissa voisi rajoittaa. Esimerkiksi juuri poikkeukselliset olot mahdollistavat perusoikeuksien rajoittamisen ja niistä poikkeamisen tilapäisesti.

Suomen nykyinen kriisilainsäädäntö on valmisteltu rauhanaikana, pyrkimyksenä saada kiihottomasti laaditut lait kriisitilanteita varten, jolloin parannetaan oikeusturvallisuutta ja -varmuutta. Näin myös lainsäätäjä on pyrkinyt ehkäisemään ylilyöntien vaaran. Suomessa lainsäädäntömme taustalla on ajatus, että myös kriisitilanteissa tulisi pyrkiä selviytymään mahdollisimman pitkälle normaaliolojen lainsäädännöllä ja niissä annetuilla toimivaltuuksilla. Poikkeusolojen julistaminen ja kriisilainsäädännön käyttöönotto ovatkin äärimmäisiä toimenpiteitä.

Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestetty sisäministeriön alainen turvallisuusviranomainen, jolle kuuluu maassamme rajojen valvonta. Sotilaallisesta järjestyksestään huolimatta laitoksen sotilasvirkamiehet eivät ole sotilaita, vaan rajavartiomiehiä. Tutkielmassa tarkastellaankin Rajavartiolaitoksen asemaa osana valtion ”väkivaltakoneistoa” ja problematisoimaan sen toimivaltuuksia erilaisten kriisiolojen sekä *case*-tyyppisten tapausten tarkastelun kautta.

Tutkimustulokset osoittavat, että vaikkakin perusoikeuksien rajoittamiseen tulee suhtautua pitkälti pidättyväisesti, mahdollistaa kriisilainsäädäntömme niiden rajoittamisen, ja siten perusoikeussuojaan puuttumisen, asteittain kriisin vakavuuden edetessä. Silti tiettyjä oikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa. Tutkimustulosten valossa lainsäädäntöä tarkastelemalla on myös havaittavissa, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet puolestaan pyritään pitämään mahdollisimman pitkään sellaisina, kuin ne ovat normaalioloissakin. Vain vakavimmat kriisit, kuten sota, johtavat laitoksen tai sen osien sulauttamiseen osaksi puolustusvoimia, jolloin kyseisiin joukkoihin sovelletaan puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä ja niissä annettuja toimivaltuussäädöksiä.

Avainsanat: perusoikeudet, ihmisoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen, perusoikeussuoja, kriisilainsäädäntö, valmiuslaki, puolustustilalaki, kriisi- ja poikkeusolot, sota, terrorismi, Rajavartiolaitos, puolustusvoimat

SISÄLTÖ

LÄHTEET	I
LYHENTEET	XVI
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman aiheesta ja tutkimustehtävä	1
1.2 Tutkimuskysymyksen raja	2
1.3 Tutkimuksen liittyminen aiempaan tutkimukseen	3
1.4 Tutkimuksen toteuttaminen	4
<i>1.4.1 Tutkimusmetodi</i>	<i>4</i>
<i>1.4.2 Tutkimuksen sijoittuminen julkisoikeustieteiden kenttään</i>	<i>7</i>
<i>1.4.3 Tutkimusaineisto</i>	<i>9</i>
<i>1.4.4 Tutkimuksen rakenne</i>	<i>9</i>
2 PERUSOIKEUDET JA NIIDEN YLEISET RAJOITUSEDELLYTYKSET	11
2.1 Perusoikeuksista	11
2.2 Perusoikeuksien rajoittaminen	14
<i>2.2.1 Perusoikeussäännösten lakivaraukset</i>	<i>16</i>
<i>2.2.1.1 Yksinkertainen lakivaraus</i>	<i>17</i>
<i>2.2.1.2 Kvalifioitu lakivaraus</i>	<i>17</i>
<i>2.2.1.3 Sääntelyvaraus</i>	<i>17</i>
<i>2.2.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet</i>	<i>18</i>
2.3 Loukkaamattomat perus- ja ihmisoikeudet – ehdottomat kiellot	22
2.4 Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista yleisesti	25
<i>2.4.1 Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus</i>	<i>25</i>
<i>2.4.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus</i>	<i>27</i>
<i>2.4.3 Euroopan ihmisoikeussopimus</i>	<i>27</i>
<i>2.4.4 Perusoikeudet Euroopan unionissa ja EU:n perusoikeuskirja</i>	<i>30</i>
3 PERUSOIKEUDET JA KRIISILAINSÄÄDÄNTÖ	33
3.1 Turvallisuudesta oikeudellisessa kontekstissa	33

3.2 Kriisilainsäädäntö	37
3.2.1 Sotatilalaista valmius- ja puolustustilalakeihin – siirtyminen moderniin kriisilainsäädäntöön	40
3.2.2 Perustuslain poikkeusolojen perusoikeusrajoitussäädöksestä	42
3.2.3 Valmiuslaki	44
3.2.4 Puolustustilalaki	48
3.3 Kansainvälisistä velvoitteista poikkeaminen poikkeusolojen aikana	51
3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen 15 artikla	52
3.3.2 KP-sopimuksen 4 artikla	56
3.3.3 Euroopan unionista johtuvat velvoitteet ja niistä poikkeaminen	57
 4 RAJAVARTIOLAITOKSEN NORMAALIOLOJEN TOIMIVALTUUKSISTA JA VIRANOMAISYHTEISTYÖSTÄ	59
4.1 Rajavartiolaitoksesta ja sitä koskevasta keskeisimmästä lainsäädännöstä	59
4.2 Päätehtävät – toimivaltuuksista normaalioloissa	60
4.2.1 Rajavalvonta ja rajatarkastukset	60
4.2.2 Aluevalvonta	62
4.2.3 Rikostorjunta ja esitutkintaviranomaistehtävät	64
4.2.4 Merialueen turvallisuus	66
4.2.5 Kansainvälinen yhteistyö	67
4.2.6 Maanpuolustus	68
4.3 Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö	69
4.3.1 Toimivaltuudet viranomaisyhteistyökentässä – virka-apu	70
4.4 Laillisuusvalvonta ja yksilön oikeusturva	72
 5 RAJAVARTIOLAITOS KRIISI- JA POIKKEUSOLOISSA	77
5.1 Sodan uhka ja sotatila	77
5.1.1 Sodasta ja sen oikeudellisesta luonteesta	77
5.1.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät	79
5.1.2.1 Rajajoukkojen liittäminen puolustusvoimiin	80
5.1.3 Kriisilainsäädännön mahdollistamien toimivaltuuksien käyttöönotto	83
5.2 Terrorismi	85
5.2.1 Terrorismista ja sen määrittelystä	85

5.2.1.1 <i>Terrorismin vastaisesta sodasta perusoikeuksien näkökulmasta</i>	87
5.2.2 <i>Terrorismin johtaminen poikkeusoloihin Suomessa</i>	91
5.2.3 <i>Voimankäyttö ja sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen</i>	93
5.2.3.1 <i>Case lentokonekaappaus</i>	97
5.3 Muut poikkeukselliset olot	99
5.3.1 <i>Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt</i>	99
5.3.1.1 <i>Hallitsematon maahantulo</i>	100
5.3.1.2 <i>Case vihreät miehet</i>	103
5.3.2 <i>Normaaliajan vakavat häiriötilanteet</i>	105
5.4 Tiedustelulainsäädäntö – nyt?	106
5.5 Perusoikeussuojan heikkeneminen poikkeusoloissa	109
 6 LOPUKSI	 112
6.1 Yhteenvetoa ja pohdintaa	112
6.2 Epilogi	117

LÄHTEET

KIRJALLISUUS & ARTIKKELIT

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo Helsinki Juva: WSOY, 1989.

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa: Moderni kriisilainsäädäntö. Helsinki 2011.

Aro, Miia – Petman, Jarna: Voimankäytön oikeuttaminen ja sotilaallisten järjestelmien muutokset Euroopassa ja Suomessa. Helsinki 1999.

Buure-Hägglund, Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö. Vantaa 2002.

Cassese, Antonio – Gaeta, Paola: Cassese's International Criminal Law. Third Edition. Revised by Antonio Cassese, Paola Gaeta, Laurel Baig, Mary Fan, Christopher Gosnell and Alex Whiting. Oxford University Press 2013.

Craig, Paul – De Búrca, Gráinne: EU Law. Text, Cases and Materials. Third Edition. Oxford 2003.

De Hert, Paul – Korenica, Fisnik: The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. German Law Journal Vol. 13 No. 07, 2012, s. 876–895.

Ervasti, Kaijus: Oikeussosiologian perusteet 1: oikeussosiologia ja sen suhde oikeustieteeseen. Itä-Suomen yliopisto, luentomateriaali syksy 2014.

Eskola, Susanna: Turvallisuus käsitteenä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 3, Strategian asiatietoa, No 10. Helsinki 2008.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2010.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 29–59.

Hallberg, Pekka: Puheenvuoro oikeusvaltiosta. Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 64, Oikeustiede 5. Vaasa 2013.

Heiskanen, Markus: Rajakeisarin uudet (v)aatteet. Käsitemallit rajaturvallisuudesta. Yliopistollinen väitöskirja. Acta Universitatis Lapponiensis 257. Rovaniemi 2013.

Helander, Petri: Perusoikeudet ja lainsoveltaminen: laaja eurooppalainen näkökulma. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 13–30.

Helin, Markus: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012, toim. Iire, Tero. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Jyväskylä 2012, s. 11–30.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Helsinki 2012.

Heusala, Anna-Liisa – Lohiniva, Anja – Malmi, Antti: Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008 ja Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia No 2. Tampere 2008.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko – Jyräki, Antero: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Kolmas painos. Hämeenlinna 2009.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Tampere 2008.

Härkönen, Henrik: Terroristiryhmän rikosoikeudellinen sääntely. Lakimies 2/2006, s. 216–235.

Jyräki, Antero: Valta ja vapaus. Kolmas uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

Kammonen, Heikki: Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia. 1/2012.

Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki 2009.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 63–87.

Kukkonen, Reima – Tolvanen, Matti: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Helsinki 2011.

Kuusela, Janne: Poliisineuvos Antti Peltari & tiedustelupäällikkö Harri Ohra-Aho. Haastattelu Maanpuolustuslehteen 13.–14.4.2015. Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu 112 / kesäkuu 2015. Helsinki 2015.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laitinen, Kari: Turvallistamisella turvallisuutta? Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsinki 2010, s. 272–284.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Yliopistollinen väitöskirja. Suomen lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.

Lindstedt, Jukka: Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7-8/2007, s. 1006–1037.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeusliike. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, toim. Tatu Hyttinen ja Katja Weckström. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 339–355.

Malkki, Leena: Toisen terroristi on toisen vapaustaistelijä? Terrorismin määrittelyn ongelmat. Teoksessa Paronen, Antti – Teirilä, Olli (toim.): Vihatkoot kunhan pelkäävät. Näkökulmia terrorismiin ilmiönä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2, N:o 51. Helsinki 2014, s. 15–36.

Melander, Sakari: EU-rikosoikeus. Juva 2010.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Nieminen, Liisa: Monitieteisyys ja kriittisyys oikeustieteiden opinnoissa: opetuksen kehittämismahdollisuuksien pohdintaa. Oikeus 2006 (35); 3, s. 413–424.

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Vammala 2004.

Nuotio, Kimmo: Eurooppalaisen integraation uusi painopiste: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsinki 2010, s. 1-23.

Nuutila, Ari-Matti: Rikostentorjunta, rikoksen selvittäminen ja perusoikeudet. Teoksessa Backman, Eero – Kulla, Heikki – Tala, Jyrki, toim. Ahonen, Timo: Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946-24/4-2006. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2006, s. 115–127.

Ojanen, Tuomas: Kuin etsisi neulaa heinäsuovasta: Terroristiprofilointi Euroopan unionissa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsinki 2010, s. 135–156.

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? *Lakimies* 7-8/2009, s. 1106–1124.

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa. *Lakimies* 7-8/2007, s. 1053–1074.

Ojanen, Tuomas: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. *Lakimies* 7-8/2005, s. 1229–1250.

Palonen, Ulla: Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Oikeus- ja sisäasioiden strategiat, järjestäytynyt rikollisuus ja poliisitoiminta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 90/2010. Tampere 2010.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2012.

Pentikäinen, Merja: Ihmisoikeudet – kehityksestä, merkityksestä ja haasteista; ihmisoikeuskulttuurin ohuudesta Suomessa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, toim. Tatu Hyttinen ja Katja Weckström. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 497–515.

Pikkarainen, Matti: Voiko sota olla oikeutettu? Kirkkojen maailmanneuvoston yleiskokousten kannanotot sotaan kriisien ratkaisuna. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 2006.

Pohjonen, Juha: Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta. Keuruu 2009.

Potemkina, Olga: A 'Friendly Schengen Border' and Illegal Migration: The Case of the EU and its Direct Neighbourhood. Teoksessa DeBardeleben, Joan (ed.): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Cornwall 2005.

Puistola, Juha-Antero: Asevoimien käyttö terrorismin torjunnassa. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 19. Helsinki 2007.

Raitasalo, Jyri – Sipilä, Joonas: Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita, No 23. Helsinki 2007.

Rosén, Gunnar – Parkkari, Juhani: Sodan lait. Käsikirja. Helsinki 2004.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojasta Suomessa kriisioloissa ja kriisivarautumisessa. Teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): *Lukeeko hätä lakia?* Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki 1988, s. 155–193.

Seppälä, Pekka: Uhka käsitteenä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 3, Strategian asiatietoa, No 16. Helsinki 2011.

Staffans, Ida: Turvallisuuskäsitteet EU:ssa – maahanmuutto-oikeudellisia ja turvallisuusretorisia näkökohtia. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsinki 2010, s. 253–270.

Ståhlberg, Kaarlo Juho: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki, 1913.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Helsinki 2013.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet poikkeusoloissa. Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 821–830.

Tuori, Kaarlo: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7-8/2004, s. 1196–1224.

Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Vantaa 2002.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6-7/1999, s. 920–931.

Tuori, Kaarlo: Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki 1988, s. 1-64.

Törrönen, Kaarle: Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton suunnittelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos. Julkaisusarja I, tutkimuksia N:o 10. Helsinki 1999.

Uoti, Kari: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin – lainkäyttäjä oikeuden tekijänä. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 2004.

van Dijk, P. – van Hoof, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Second Edition. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer 1990.

Viljanen, Jukka: Conflicts and the State of Emergency in Light of the Case-Law of the European Court of Human Rights: Going to the uncomfortable zones of judicial reasoning. Teoksessa Siikavirta, Kristian (toim.): Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot. XIV Oikeustieteen päivät. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 299, oikeustiede 18. Vaasa 2012, s. 61–79.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 255–276.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 139–170.

Viljanen, Veli-Pekka: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7-8/2005, s. 1050–1064.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Weiß, Wolfgang: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. European Constitutional Law Review 2011, s. 64–95.

Wildhaber, Luzius: Rethinking the European Court of Human Rights. Teoksessa The European Court of Human Rights between Law and Politics, s. 204–229. Oxford Scholarship Online 2011.

VIRALLISLÄHTEET

Aluevalvontalaki (755/2000)

Asetus maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta, merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta, sotavankien kohtelusta sekä siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana tehtyjen Genèven sopimusten voimaansaattamisesta (SopS 8/1955)

Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 33/1980)

Asevelvollisuuslaki (1483/2007)

Esitutkintalaki (805/2011)

Esitutkintalaki (449/1987; kumottu)

Euroopan neuvoston puitepäätos 2008/919/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätoksen 2002/475/YOS muuttamisesta

Euroopan neuvoston puitepäätos, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 610/2013, annettuna 26 päivänä kesäkuuta 2013, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin

rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, neuvoston asetusten (EY) N:o 1683/95 ja (EY) N:o 539/2001 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EY) N:o 810/2009 muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta (EUVL L 199/30, 31.7.2007)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö; EUVL L 105, 13.4.2006)

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (EUVL 2012/C 326/01)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/1)

Geneven sopimukset lisäpöytäkirjoihin (SopS 80–81/1980 ja SopS 5/1987)

Hallintolaki (434/2003)

Haagin sopimus (SopS 62–63/1971)

Haagin toisessa rauhankonferenssissa tehtyjä ja siellä 18 päivänä lokakuuta 1907 allekirjoitettuja kansainvälisiä sopimuksia (SopS 11/1924)

Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency (article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/add.11 (2001)

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

Järjestyslaki (612/2003)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976; KP-sopimus)

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta (751/2014)

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992; muutos 688/2005)

Laki maan väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970; kumottu)

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999)

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (749/2014)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (875/2011)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (478/2010)

Laki rajavartiolaitoksesta (320/1999; kumottu)

Laki rajavartiolaitoksesta (14/1975; kumottu)

Laki rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta (229/2000)

Laki rikoslain muuttamisesta (17/2003)

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014)

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011)

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (813/2015)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 60/1991)

Meripelastuslaki (1145/2001)

Montrealin sopimus (SopS 56/1973, lisäpöytäkirja SopS 45/1988)

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettuna 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (EYV L 349, 25.11.2004)

Pakkokeinolaki (806/2011)

Pakolaisten asemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968)

Pelastuslaki (379/2011)

Poliisilaki (872/2011)

Poliisilaki (493/1995; kumottu)

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974 (Yhdistynyt kuningaskunta)

Puolustustilalaki (1083/1991)

Rikoslaki (39/1889)

Schengenin yleissopimus (SopS 23/2001)

Sotatilalaki (303/1930; kumottu)

Sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983)

Suomen hallitusmuoto (94/1919) sellaisena kuin se on muutettu lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tartuntatautilaki (583/1986)

Terrorististen pommi-iskujen torjumista koskeva sopimus (SopS 60/2002)

Terveysuojelulaki (763/1994)

Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)

Tokion sopimus (SopS 22 ja 38/1971)

Tullilaki (1446/1994)

Työvelvollisuuslaki (418/1942; kumottu)

Ulkomaalaislaki (301/2004)

United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), Definition of Aggression

Valmiuslaki (1552/2011)

Valmiuslaki (1080/1991; kumottu)

Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009)

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (651/2005)

Viestintämarkkinalaki (393/2003; kumottu)

Väestönsuojelulaki (438/1958; kumottu)

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (VS 1/1956)

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 217 A (III)

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus)

LAINVALMISTELUAINEISTO

HaVM 23/1998 vp – Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi pelastustoimilaiksi

HE 172/2014 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta

HE 220/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 60/2010 vp – Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

HE 26/2008 vp – Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 3/2008 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 264/2006 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimалаiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 187/2006 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi

HE 6/2005 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 187/2004 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

HE 188/2002 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi

HE 42/1998 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta

HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

HE 249/1989 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle puolustustilалаiksi

OMKM 2005:2 – Valmiuslakitoimikunnan komiteamietintö, ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Oikeusministeriö, Helsinki 2005.

PeVL 9/2014 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 6/2009 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 35/2008 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 51/2006 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustusvoimалаiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 23/2005 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 10/2005 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 1/2000 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta

PeVL 31/1998 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pelastustoimilалаiksi

PeVM 9/2010 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

PeVM 10/2006 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVM 5/2005 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVM 4/2000 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

PeVM 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PuVM 1/2000 vp – Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta

MUUT LÄHTEET

Kenttäohjesääntö. Yleinen osa. Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Helsinki 2008.

Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.12.1999 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Helsingin Sanomat, 24.5.2015: *Myös Suomi voisi poikkeustilanteessa jättää noudattamatta ihmisoikeussopimuksia*. Noudettu 24.5.2015.

Ilta-Sanomat, 26.8.2014: *Tunnuksettomat ”vihreät miehet” ilmaantuivat Itä-Ukrainaan*. Noudettu 23.6.2015.

RVLDno/2015/182. Laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta, hallituksen esitys. Asettamispäätös 13.3.2015.

RVLPAK A.22. Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja.

RVLPAK A.5. Rikosasian käsittely Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja.

RVLPAK A.8. Rikostorjunnan tiedonhankinta Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja.

Rajavartiolaitoksen tiedote epäilystä alueloukkauksesta Suomenlahdella 27.4.2015. http://www.raja.fi/tietoa/1/0/rajavartiolaitoksen_tiedote_epaillysta_alueloukkauksesta_suomenlahdella_27_4_2015_59739. Luettu 4.5.2015.

Sotilaskäskytyöryhmän mietintö, lausuntoyhteenvedo (401/40.02.00/2010). Puolustusministeriö, 13.2.2012.

Sotilasvakuutus ja -vakuutus.

Tiedonhankintalaki työryhmän mietintö. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Puolustusministeriö, 2015.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko.

Veli-Pekka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.12.1999 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

”Verkkovalvonta uhkaa perusoikeuksia”.

<http://www.uta.fi/ajankohtaista/yliopistouutiset/ilmoitus.html?id=102748>, 23.1.2015.

VNpp 6.3.2014. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi terrorismintorjunnan strategiaksi 2014–2017.

VNpp 16.12.2010. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi.

VNpp 23.9.2004. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi.

www.kielitoimistonsanakirja.fi

www.uta.fi/jkk

YIPalvO. Puolustusvoimain yleinen palvelusohjesääntö. Helsinki 2009.

ULKOMAINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter)

American Convention on Human Rights (Pact of San Jose, Costa Rica, B-32)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 18. April 1999, Stand am 18. Mai 2014)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

al-Nashiri v. Poland, 16.2.2015

A. v. the United Kingdom, 23.9.1998

Abdülsamet Yaman v. Turkey, 2.2.2005

Aksoy v. Turkey, 18.12.1996

Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti, 30.6.2005

Brannigan and McBride v. the United Kingdom, 25.5.1993 (Series A no. 258-B)

Brogan and Others v. the United Kingdom, 29.11.1988 (Series A no. 145-B)

Chahal v. the United Kingdom, 15.11.1994

El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 13.12.2012

Hassan v. the United Kingdom, 16.9.2014

Hirsi Jamaa and Others v. Italy, 23.2.2012

Huohvanainen v. Finland, 24.9.2007

Kontrova v. Slovakia, 31.5.2007

Lawless v. Ireland, 1.7.1961 (Series A no. 315)

McCann and Others v. the United Kingdom, 27.9.1995

Nuray Şen v. Turkey, 17.6.2003

Saadi v. Italy, 28.2.2008

Sakik and Others v. Turkey, 26.11.1997

Weber and Saravia v. Germany, 29.6.2006

Euroopan ihmisoikeustoimikunta

Case of Greece [Kreikka] (3321/67) – Denmark v. Greece (3321/67), Norway v. Greece (3322/67), Sweden v. Greece (3323/67), Netherlands v. Greece (3344/67)
(Report of the Sub-Commission, Volume I, Part I)

Euroopan unionin tuomioistuin

Flaminio Costa v. ENEL (C-6/64)

Internationale Handelsgesellschaft (C-11/70)

Nold v. Euroopan yhteisöjen komissio (C-4/73)

Stauder v. Ulm (C-29/69)

Van Gend en Loos (C-26/62)

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 3834/2/12 (29.4.2014). Oikeusasiamiehen vankilentoselvitys.

AOA 2602/4/11 (17.7.2012). Apulaisoikeusasiamiehen päätös kanteluun rajatarkastusmenettelystä.

AOA 4767/4/09 (19.4.2011). Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Rajavartiolaitoksen operaatiosta.

AOA 564/4/07 (10.3.2009). Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kansalaisten kohtelemisesta yhdenvertaisesti rajatarkastuksessa.

EOA 1020/4/05 ja 1019/4/05 (19.6.2006). Oikeusasiamiehen ratkaisu Suomeen saapuneen georgialaisryhmän käännättämiseen osallistuneiden viranomaisten menettelyn asianmukaisuudesta.

LYHENTEET

A	asetus
AluevL	aluevalvontalaki (755/2000)
AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus)
EN	Euroopan neuvosto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
esim.	esimerkiksi
ETL	esitutkintalaki (805/2011)
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
evp.	erossa vakinaisesta palveluksesta
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HM	hallitusmuoto
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 7-8/1976)
ks.	katso
LRVL	rajavartiolaki (578/2005)
LRVLh	laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
OMKM	oikeusministeriön komiteamietintö
PAK	pysyväisasiakirja
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	pakkokeinolaki (806/2011)
PoliisiL	poliisilaki (872/2011)
PTR-asetus	valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009)
PTR-laki	laki poliisin, Rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistoiminnasta (687/2009)
PuoITL	puolustustilalaki (1083/1991)
RL	rikoslaki (39/1889)
RVL	Rajavartiolaitos
RVLPAK	Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja

SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UlkomL	ulkomaalaislaki (301/2004)
ValmL	valmiuslaki (1552/2011)
VN	valtioneuvosto
VNA	valtioneuvoston asetus
VNpp	valtioneuvoston periaatepäätös
vp	valtiopäivät
vrt.	vertaa
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YIPalvO	Puolustusvoimain yleinen palvelusohjesääntö

*”Vain sellaisten aiheiden parissa kannattaa työskennellä,
joiden varmaan ja epäilyksettömyyden tietämiseen järki riittää”.*

– René Descartes

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman aiheesta ja tutkimustehtävä

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja perusoikeussuojaa kriisi- ja poikkeusoloissa. Tämä edellyttää samalla yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten selvittämistä sekä perehtymistä kriisilainsäädäntöön. Jo heti alkuun on todettava, että niin kriisilainsäädäntöä kuin Rajavartiolaitostakin koskeva oikeustieteellinen tutkimus on melkoisen vähäistä, ellei peräti olematonta¹.

Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestetty, vuonna 1919 perustettu sisäministeriön alainen turvallisuusviranomainen, jonka päätehtävinä ovat rajavalvonta maarajoilla ja merialueilla sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla, lentokentillä ja satamissa. Laitos toimii edellä mainittujen lisäksi myös esitutkintaviranomaisena toimialaansa kuuluvien rikosten osalta, ja tarpeen mukaan se hoitaa myös poliisi- ja tullitehtäviä. Rajavartiolaitos toteuttaa laajamittaista yhteistyötä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa, ja Suomen poliisin, Rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistyö (PTR-yhteistyö) on kansainvälisesti tunnettu ja arvostettu.

Tutkimuksen aihepiiri valikoitui pitkälti tutkijan omien mielenkiintojen sekä taustan mukaisesti. Jo lakkautetulla Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitoksella ei myöskään ole tehty yhtään puhtaasti Rajavartiolaitosta käsittelevää pro gradu -tutkielmaa. Rajavartiolaitoksen poikkeuksellinen luonne sekä laitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen melko tiuhaan tahtiin² ja siihen liittyvät rajavirtoviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien asteittainen lisääntyminen viimeisten vuosien aikana vahvistavat mielenkiintoa kyseiseen viranomaiseen.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet ovatkin alkaneet muistuttaa yhä etenevissä määrin kasvavan tehtävämäärän ja toimivaltuuksien myötä poliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia. Samanaikaisesti

¹ Heikki Kammonen kirjoittaa (2012, s. III ja 7), että Rajavartiolaitoksesta ei ole tehty liiemmin oikeustieteellistä tutkimusta – Suomessa ei esimerkiksi ole kirjoitettu ainuttakaan täysin oikeusdogmaattista teosta laitoksesta. Ylipäätyäänkin akateemisia tutkimuksia on toistaiseksi valitettavan vähän.

² Esim. lait rajavartiolaitain muuttamisesta, 749/2014, 875/2011 ja 478/2010. Muutokset ovat voineet olla ajoittain tosin myös pienehköjä tai teknillisluonteisia. Uusin rajavartiolaitain muutos (516/2013) astui voimaan 1.1.2015. Lienee syytä myös mainita, että ylipäätyään poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet ovat olleet vähän väliä muutosten kohteena. Esimerkiksi vuoden 1995 poliisilakia (493/1995) sekä vuoden 1987 esitutkintalakia (449/1987) ja pakkokeinolakia (450/1987) oli muutettu heinäkuuhun 2006 mennessä peräti 13 kertaa. (Ks. Nuutila 2006, s. 115.) Trendi on jatkunut tähän päivään saakka.

on kuitenkin huomioitava, että vain poliisilla on ainoana yleisviranomaisena yleinen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa³.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia suhteessa muihin viranomaisiin kriisi- ja poikkeusoloissa ei ole lainsäädännössä tehty täysin selkeäksi, laitoksen ensisijaisena päätehtävänä ollessa rajojemme valvonta. Toisaalta Suomessa toteutettava laajamittainen turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö sekä virka-apukonstruktio selkeyttävät toimintaa. Aiheen tutkiminen on olennainen, sillä niin suomalaista kriisilainsäädäntöä kuin Rajavartiolaitostakaan ei liiemmin ole oikeustieteiden parissa tutkittu: yleisesti ottaen Suomessa ja suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa ei ole kiinnitetty kriisioloja säätelevään lainsäädäntöön tai sen tutkimukseen kovinkaan paljoa huomiota⁴. Kriisilainsäädäntöön liittyvää opetustakaan ei näyttäne esiintyvän esimerkiksi yliopistoissa oikeustieteellisten oppiaineiden tarjonnassa ainakaan huomattavissa määrin⁵.

Perusoikeuksia työssä tarkastellaan niin yleisesti rauhan aikana kuin poikkeustilassakin. Siten perehdytään myös perusoikeuksien ja kriisilainsäädännön välisiin jännitteisiin, jotka linkittyvät osaltaan toimivaltuuskysymyksiin. Toimivaltakysymykset – siis julkisen vallan käyttö – liittyvät kiinteästi ja oleellisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Laajamittainen perusoikeuksien rajoittaminen on lähtökohtaisesti äärimmäinen toimenpide, mutta silti turvallisuuden nimissä näin on mahdollista tehdä tietyin edellytyksin. Työssä pyrin osaltaan selvittämään, mikä on Rajavartiolaitoksen asema nykyisin osana turvallisuusviranomaisten yhteistyökenttää⁶. Työssä käsittelem kriisi- ja poikkeusoloja toisistaan myös osaltaan erillään, sillä kriisitilanteet eivät välttämättä edellytä poikkeustilan julistamista⁷.

1.2 Tutkimuskysymyksen raja

Tutkimuksessa Rajavartiolaitoksen normaalit, niin sanotut arkitehtävät, jäävät tarkastelussa yleisemmälle tasolle. Tarkoituksena on tarkastella pikemminkin laitoksen toimivaltuuksia kriisi-

³ Ks. esim. *Heiskanen* 2013, s. 672–676.

⁴ Osaltaan tämä johtunee siitä, ettei nykykuutoista kriisilainsäädäntöämme ole ollut tarvetta toimeenpanna kertaakaan.

⁵ Ks. esim. *Aine et. al.* 2011, s. V (esipuhe). Tietävästi ainoastaan Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on tarjolla kurssi ”Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö”.

⁶ Osaltaan tarkasteltavaksi nousee myös Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien yhteistyö etenkin maanpuolustuksellissa kysymyksissä, esimerkiksi mahdollisissa sotatilanteissa. Mitkä ovat Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sodan syttyessä – onko laitos edelleen *vain* rajoja valvova viranomainen? Laitoksen toimivaltuuksia ei ole tällaisten poikkeusolojen osalta suoranaisesti määritelty, muodostaen osaltaan eräänlaisen käytännön ongelman: liitettäisiinkö Rajavartiolaitos tai sen osia puolustusvoimiin, ja jos liitettäisiin, missä määrin? Rajavartiolain 25 §:n 2 momentin mukaan rajajoukot tai sen osia *voidaan* liittää puolustusvoimiin tasavallan presidentin asetuksella, joskin esimerkiksi muun muassa puolustusvoimain entisen asessorin, Kaarina Buure-Hägglundin, näkemyksen mukaan siirtyessään puolustusvoimien alaisuuteen rajavartiomiehet menettävät automaattisesti ne erityistoimivaltuudet, jotka liittyvät rajavartiomiehen tehtävään (ks. *Buure-Hägglund* 2002, s. 55).

⁷ Huomautettakoon myös, etteivät kriisitilanteet välttämättä laukaise edes valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa, puolustustilan (poikkeustilan) julistamisesta puhumattakaan.

ja poikkeusoloissa sekä poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten mahdollisissa terrorismitapauksissa. Katson kuitenkin olevan vähintäänkin perusteltua tarkastella normaaliolojen toimivaltuuksia ja tehtäviä lyhyesti yleisellä tasolla, koska lähtökohtaisesti viranomaisten tulee pyrkiä toimimaan kyseisillä toimivaltuuksilla myös poikkeusoloissa niin pitkälti kuin mahdollista. Työ edellyttää myös melko syvällistäkin pureutumista kriisilainsäädäntöömme ja sen kehityskulkuun, kyseisen lainsäädännön ollessa olennainen viranomaisten toimivaltuuksien kannalta.

Tutkimus toteutetaan Rajavartiolaitoksen ja sen toimivaltuuksien näkökulmasta: monissa muissa tutkimuksissa näkökulma on poliisin tai puolustusvoimien. Ovatko Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet riittäviä, vastaavatko ne tarpeisiinsa ja onko lain säätely riittävää ja tarkkaa? Kuinka Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet muovautuvat kriisien ja poikkeusolojen aikana? Entä kuinka perusoikeuksista voidaan tilapäisesti poiketa? Tarkastelua käydään siten eritoten perustuslain 23 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan näkökulmasta. Kriisi- ja poikkeusoloja koskevassa tarkastelussa perehdytään muun muassa rajaturvallisuuden vakaviin häiriöihin, alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen, terrorismiin sekä sotatilaan. Uhkakuvien laajan tarkastelun ulkopuolelle rajaan väestön terveyteen ja hyvinvointiin kohdistuvien vakavien häiriöiden tarkastelun, kuten samaten myös suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhat, keskittyen tarkastelemaan lähinnä sotilaallisia sekä rajaturvallisuutta koskevia uhkakuvia. Näihin ”muihin” kriisi- ja poikkeusoloihin annan vain hyvin yleispiirteisen katsauksen.

1.3 Tutkimuksen liittyminen aiempaan tutkimukseen

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja niiden kytkemistä perusoikeuksien rajoittamiseen etenkin kriisi- ja poikkeusoloissa on tutkittu kohtalaisen vähän. Puhuttaessa poikkeusoloista keskustelu käydään pitkälti puolustusvoimien kontekstissa poliisin ohella, jolloin Rajavartiolaitos on tietyllä tapaa jäänyt hivenen pimentoon, joka osaltaan selittyy sen tehtäväkuvasta – aiemmin laitoksesta saatettiin puhua ”Salavartiolaitoksena”⁸. Nykyäänkään Rajavartiolaitos ei ole ainakaan mediassa niin aktiivisesti esillä kuin poliisi tai puolustusvoimat. Tänäpäin laitosta käsitteleviä tutkimuksia tekevät esimerkiksi turvallisuustutkijat sekä Maanpuolustuskorkeakoulun kadettikurssien rajavartiolaitoksen opiskelijat, joskin oikeustieteellinen tutkimus on vähäistä. Myös useat upseerit tekevät laitosta käsitteleviä tutkimuksia ja opinnäytetöitä niin sanotuissa siviiliyliopistoissa. Esimerkiksi everstiluutnantti

⁸ Näin etenkin kylmän sodan ja Neuvostoliiton aikana. Ks. esim. *Pohjonen* 2009, s. 191.

(evp.) *Markus Heiskanen* on tehnyt väitöskirjansa, ”Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta” (2013), Lapin yliopiston yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan.

Perusoikeuksia ja niiden rajoituksia koskevaa tutkimusta on huomattavasti enemmän. Merkittävin näistä lienee *Veli-Pekka Viljasen* ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset”. Lähdeluetteloa tarkastelemalla huomaa aiheeseen liittyvän tutkimuksen määrän. Kriisilainsäädäntöä puolestaan on tutkittu melkoisen vähän. Tutkimusta tuolta saralta edustavat kuitenkin *Kaarina Buure-Häggglundin* ”Suomen kriisilainsäädäntö” (2002) sekä *Antti Aineen* kumppaneineen tekemä teos ”Moderni kriisilainsäädäntö” (2011). Perusoikeusrajoituksia kansainvälisellä tasolla on tutkittu paljon myös tarkastelemalla Euroopan ihmisoikeussopimusta sekä sitä tulkitsevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä⁹.

1.4 Tutkimuksen toteuttaminen

1.4.1 Tutkimusmetodi

Oikeustieteen tehtävänä on tutkia oikeutta ja selvittää oikeussääntöjen sisältöä, jolloin tulee ensinnäkin todeta oikeuden voimassaolo¹⁰ ja toiseksi selvittää tietyn tai tiettyjen oikeussääntöjen sisältö. Käytännön tutkimustoiminnassa ja lainkäytössä ensimmäiseen ei niinkään kiinnitetä välttämättä erityistä huomiota, mutta teoreettisen tarkastelun yhteydessä sitä ei voi sivuuttaa.¹¹

Tieteenä oikeustiede sijoitetaan useimmiten yhteiskuntatieteisiin, joskin jotkut näkevät nykyisin sen kuuluvan osaltaan myös humanististen tieteiden perheeseen¹². Tämä johtuu siitä, että eräs oikeustieteen metodeista, lainoppi, tutkii ja tulkitsee oikeudellisia tekstejä. Näin oikeustieteen voidaan sanoa olevan tulkintatiede sekä siten perustellusti katsoa sen olevan sukulaistiede

⁹ *Jukka Viljanen* toteaa (2012, s. 61–62) keskustelun ihmisoikeuksien turvaamisesta erilaisten kriisien aikana käydyin toistaiseksi EIS:n 15 artiklan kontekstissa. Keskustelu on kuitenkin ollut toistaiseksi pitkälti teoreettista, sillä artiklan 15 perusteella perustellut sopimusvelvoitteista poikkeamiset ja ihmisoikeuksien rajoittamiset ovat olleet harvassa. Kuitenkin, ”- - there is irrefutable evidence that the treaty provision considered as peripheral to every-day treaty application has suddenly become relevant with new argumentation behind the emergencies: the war on terror in the aftermath of the 9/11 terrorist attacks.”

¹⁰ *Hans Kelsenin* mukaan laki (oikeusnormi) on muodollisesti voimassa, kun se kuuluu asianomaisen valtion normihierarkiaan. Analysoitaessa oikeusnormin voimassaoloa oikeusteoreettisesti, voidaan käyttää *Aulis Aarnion* muotoilemaa kolmijakoista mallia, jonka mukaan voimassaolo voi tarkoittaa *systeemi*voimassaoloa eli muodollista pätevyyttä, *tosiasiallista voimassaoloa* eli tehokkuutta taikka *arvoperusteista voimassaoloa* eli hyväksyttävyyttä (*Laakso* 1990, s. 31–32; oikeusnormin voimassaolosta tarkemmin ks. esim. saman teoksen s. 28–38).

¹¹ Ks. esim. *Aarnio* 1989, s. 47 ja *Hirvonen* 2011, s. 7.

¹² *Hirvonen* 2011, s. 7.

kirjallisuustieteelle ja teologialle – molempien ydinalueenahan on nimenomaan tekstien tulkinta. Samaten kielitiede, joka tutkii sanojen ja tekstien merkityksiä, on lähellä lainoppia.¹³

Oikeustieteen metodologiasta ei ole Suomessa juurikaan käyty merkittävää keskustelua, sillä perinteisesti oikeustieteen metodit ovat olleet ”avoimia ja säännöttömiä”¹⁴. Näkemys saattaa kuulostaa tietyllä tapaa mielenkiintoiselta, ellei peräti oudolta, mutta tarkastellen oikeustieteiden moninaisuutta, pitänee se ainakin jossain määrin paikkansa¹⁵. Siten oikeustieteessä voidaankin todeta vallitsevan metodinen pluralismi¹⁶, jonka tuskin voidaan sanoa heikentävän oikeustieteen asemaa tahi tieteellisyyttä.

Keskeisimmät oikeustieteellisen tutkimuksen osa-alueista ovat oikeusdogmatiikka eli lainoppi¹⁷, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusteoria eli oikeusfilosofia, oikeusvertailu ja oikeuspolitiikka. Näistä oikeusdogmatiikka on vanhin ja keskeisin oikeustieteiden haara.¹⁸ Osaltaan kenties juuri siksi monesta, etenkin julkisoikeudellisesta tutkielmasta voinee lukea työn edustavan nimenomaan lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusta, koska *työssä systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta*. Tietyllä tapaa tilanne on tragikoominen, sillä lainoppi on voitu valita metodiksi sen syvällisemmin perustelematta, miksi juuri sitä käytetään. Tällöin voi herätä kysymys, ymmärretäänkö täysin, mitä oikeusdogmatiikka sekä oikeuden systematisointi ja tulkinta oikeastaan tarkoittaa. Tämän sanottua, tässäkin työssä käytettävä metodi on ensisijaisesti oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Osaltaan tukeudun työssäni myös kvalitatiiviseen tutkimusmetodiin hyödyntäessäni työssä yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta¹⁹. Tässä yhteydessä avaan oikeusdogmaattista tutkimusta hivenen, jotta myös oikeustieteellisiin metodeihin perehtymättömämmät lukijat hahmottavat asiaa helpommin.

¹³ Hirvonen 2011, s. 36.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 8. Esimerkiksi Tuori kirjoittaa oikeustiedettä vaivaavan ”huono omatunto”, oman tyydyttämättömän tarpeen todistella itselleen ja muille tieteenaloille omaa tieteellisyyttään (Tuori 2000, s. 303).

¹⁵ Osaltaan metodisen pluralismin johdosta oikeustieteessä ei katsota olevan yhteisiä, standardisoituja tutkimusmenetelmiä, vaan riippuen oikeustieteen osa-alueesta menetelmät vaihtelevat. Myös tiettyjen osa-alueiden sisällä itsessään menetelmät määräytyvät eri teorioiden ja oppisuuntausten peruseräkkeiden kautta (Hirvonen 2011, s. 56).

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 9.

¹⁷ Myös oikeusdogmatiikkaa on syytä lyhyesti kritisoida. Esimerkiksi Husa on esittänyt, että oikeustieteen metodit ovat riittämättömiä selvittämään yhteiskunnallisesti merkittäviä ongelmia, sen painottaessa liiaksi sisäistä näkökulmaa oikeuteen. Oikeus ja yhteiskunta eivät ole toisistaan erillään. Siten oikeustieteen tutkimuskohteena tulisikin olla, ei pelkästään oikeusnormit ja oikeudelliset päätökset, vaan kaikki oikeudelliset ilmiöt. (Ervasti 2012, s. 20). Esimerkiksi oikeussosiologia pyrkii ratkaisemaan tätä ongelmaa: oikeutta tutkitaan yhteiskunnassa tai yhteiskunnallisessa kontekstissa, eikä oikeuden ja yhteiskunnan välistä keskinäistä vuorovaikutusta. Oikeussosiologia on monitieteinen ja vaativa tutkimussuuntaus, joka sijoittuu oikeustieteen ja yleisen yhteiskuntatieteen (sosiologian) välimaastoon.

¹⁸ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 19 ja Husa – Pohjolainen 2009, s. 36.

¹⁹ Antero Jyräkin on puhunut ns. *Tampereen empirismistä*, jossa oikeustutkimuksen metodisena perusratkaisuna on empiiristen tutkimusmenetelmien käyttäminen. Jyräkin mukaan tuo metodi jakautuu kahteen haaraan: ensimmäisessä tarkastellaan oikeudellisia ilmiöitä empiirisin menetelmin, pyrkien pikemminkin selittämään niitä kuin hankkimaan aineksia normatiiviselle argumentaatiolle tarkastelun avulla. Toisessa taas tarkastellaan, onko olemisen (*Sein*) ja pitämisen (*Sollen*) välinen raja ylittävissä.

Systematisointi ja tulkinta tarkoittavat tiivistäen voimassa olevien normien merkityssisällön selvittämisen ja tulkitsemisen mahdollistamista, johon päästään järjestämällä normit systemaattiseksi kokonaisuudeksi. Siten näkökulma oikeuteen on sisäinen.²⁰ Lainoppi järjestää lainsäätäjän tuottamat oikeusnormit oikeudenaloittain, ja systematisoidessa oikeutta, niihin kuuluvia käsitteitä, oikeusperiaatteita sekä teoreettisia rakennelmia tutkitaan ja jäsennetään eri oikeusaloilla. Siten systematisointi on *teoreettista* lainoppia. Tulkinnan on puolestaan nähty edustavan lainopin praktista ulottuvuutta, jonka vuoksi tulkintalainoppia kutsutaan usein *käytännölliseksi* lainopiksi, johon kuuluvat oikeusperiaatteiden punninta ja tasapainottaminen.²¹ Kuitenkin nämä kaksi lainopin haaraa ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään muodostaen kokonaisuuden.

Lainoppi on oikeustieteen perinteinen ydinalue, ja siten sen valinta käytettäväksi metodiksi on perusteltua: sitä ohjaa kysymys ”*millainen normatiivinen merkitys oikeusnormin esiintyvillä kielellisillä ilmauksilla tulisi loogisesti oikein olla?*”²² – se siis kysyy, miten asioiden tulisi *oikeusjärjestelmän* mukaan rakentua²³. Tähän ontologiseen kysymykseen, mitä oikeus on²⁴, vastaa lainoppi yksinkertaisen tiiviisti: oikeus on voimassaoleva eli pätevä ja velvoittava oikeus. Selvittäessään oikeusnormien sisältöä – siis systematisoidessaan ja tulkitessaan oikeutta – tekee lainoppi normi- ja tulkintakannanottoja eli väitteitä oikeusnormeista. Ensimmäinen kannanotto on väite oikeusnormin kuulumisesta voimassaolevaan oikeuteen, toisen kannanoton mennessä pidemmälle väittäessään jotain samaisen oikeusnormin sisällöstä. Tällainen jaottelu on kuitenkin keinotekoinen, sillä jo normikannanotto edellyttää tulkintaa eli tulkintakannanottoa.²⁵ Samalla pelkästään voimassaolevan oikeuden kuvailu ei riitä, vaan sitä on kyettävä analysoimaan. Lainoppi rakentuu voimassa olevaan lainsäädäntöön (*de lege lata*²⁶) ja ylipäätään

²⁰ Husa – Pohjolainen 2009, s. 36 ja Aarnio 1989, s. 48.

²¹ Hirvonen 2011, s. 25 ja Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20–21.

²² Tuori 2000, s. 47.

²³ Ks. esim. Husa – Jyränki 2012, s. 73.

²⁴ Mitä *oikeus* on, ilmaisee ainoastaan tarkastelun kohteen. Kysymykseen, mihin ”*oikeus*” loppupeleissä nojautuu – lakiin, yleisen oikeuskäsitteeseen tai periaatteeseen, tuomioistuimen ratkaisuun? – ei ole yhtä oikeaa, kaikenkattavaa vastausta, oikeustieteen ontologian muodostaessa normiteoreettisesti monitahaisen kokonaisuuden (Laakso 2012, s. 515).

²⁵ Hirvonen 2011, s. 21–22. Tolonen näkee, ettei oikeustiede säädi kuten lainsäätävä eikä ratkaise kuten tuomari, vaan oikeustiede systematisoi ja tulkitsee yhdistämällä nuo kaksi (Tolonen 2003, s. 133). Tulkinnan osalta Hirvonen toteaa *Kaarle Makkosen* esittäneen, ettei tulkinnassa ole kyse oikeusnormimerkityssisällön perimmäisestä olemuksesta, vaan siitä, mikä [kielellinen] merkitys normin sisällölle annetaan ratkaisijan toimesta. Siten objektiivinen tulkinta on mahdotonta – päinvastoin se on aina subjektiivista (Hirvonen 2011, s. 37). Laintulkintametodit ja -tavat voidaan puolestaan ryhmitellä eri tavoin, esimerkiksi luokittelemalla ne kielellisgrammaattiseen eli sanamuodon mukaiseen tulkintaan, loogis-systemaattiseen tulkintaan, historialliseen tulkintaan ja teleologiseen tulkintaan. Ryhmittelyn merkitys on kuitenkin pikemminkin enemmän pedagoginen, sillä tulkintametodit muodostavat kokonaisuuden. Oikeudellisen tulkinnan *lähtökohtana* on kuitenkin kielellis-grammaattinen eli sanamuodon mukainen tulkinta (Tapani – Tolvanen 2013, s. 105–106). Sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ks. myös Laakso 2012, s. 339–342 ja Tuori 2000, s. 176.

²⁶ ”Säädetyt lain kannalta.”

oikeuslähteiden²⁷ varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Tarkoituksena onkin nimenomaan selvittää, mikä on voimassaolevan lain kanta käsillä olevaan ongelmaan, ja kuinka tilanteessa tulisi oikeuden näkökulmasta toimia²⁸. Siten oikeusjärjestyksen sisältöä koskeva epätietoisuus on syy lainopin tärkeimmälle tehtävälle.²⁹

Tämänkin tutkimuksen edustaessa ensisijaisesti oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusta, ei tässä yhteydessä muihin metodeihin pureutuminen sen syvällisemmin ole järkevää. Kielitieteet saattanevat antaa oman panoksensa kielellisten ilmausten analysoimiselle oikeusnormien kohdalla, mutta näkisin oikeusdogmatian jo itsessään sisältävän riittävän ”kielitieteellisen” metodin³⁰ tässä yhteydessä, jolloin kielitieteiden hyödyntäminen erikseen ei liene mielekäästä.

Tutkimuksessa pyritään käyttämään osaltaan myös kriittistä lainoppia, kun tarkastellaan mahdollisia ongelmakohtia tai puutteita vallitsevassa lainsäädännössä. Näin ollen työn voidaan sanoa edustavan kriittistä lainoppia silloin, kun tarkoituksena on kritisoida voimassaolevaa oikeutta sekä todeta oikeusjärjestykseen sisältyviä, perustavanlaatuisia ristiriitaisuuksia, jolloin oikeus on hajanaista, aukollista tahi ristiriitaista³¹.

1.4.2 Tutkimuksen sijoittuminen julkisoikeustieteiden kenttään

Julkisoikeuden tarkoituksena on säädellä julkisen vallan käyttöä. Julkisoikeustiede tavataan jakaa usein karkeasti valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Samalla niihin katsotaan sisältyvän relevantti kansainvälisoikeudellisen sekä Euroopan unionin sääntely³²; jälkimmäisen ei voida (enää) katsoa edustavan kansainvälistä oikeutta sen poikkeuksellisen luonteen vuoksi³³.

²⁷ Skandinaavisissa oikeuslähdeopissa painotetaan mannereurooppalaisittain lainsäätäjän asemaa (esim. *Tuori* 2000, s. 174). *Aulis Aarnio* jakaa oikeuslähteet *vahvasti velvoittaviin*, *heikosti velvoittaviin* ja *sallittuihin* oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki [sisältäen Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset] ja maantapa, heikosti velvoittavia puolestaan lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeuskirjallisuus, yleiset oikeusperiaatteet, arvot, arvoarvostelmat ja moraaliperiaatteet (esim. *Tolonen* 2003, s. 22–26). Aarnio on esittänyt oikeuslähteen käsitteen kattavaksi: jokainen argumentti, jonka nojalla ratkaisu tai oikeustieteellinen kannanotto löydetään tai oikeutetaan juridisena kannanottona, on oikeuslähde (*Laakso* 2012, s. 257).

²⁸ *Claus Roxin* on todennut lainkäyttäjän maalaavan yksityiskohdat voimassa olevan oikeuden kuvaan, jonka lainsäätäjä on kyennyt maalaamaan vain pääpiirteissään. Toisin sanoen sallitun käyttäytymisen rajat määräytyvät vasta lainkäytössä, käsillä olevan konkreettisen tapauksen tai tapausryhmän kautta. (*Tapani – Tolvanen* 2013, s. 20). Hannu Tolonen ilmaisee käytännössä saman hivenen ”tylsemmin” toteamalla lainsäätäjän säätäneen velvoittavia normeja, joiden tulkinta on usein epäselvää (*Tolonen* 2003, s. 4), joka osaltaan johtunee siitä, että lainsäädäntö toimii oikeuden ja politiikan raja-alueilla (*Tolonen* 2003, s. 64).

²⁹ *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2008, s. 20.

³⁰ Oikeudellisen tulkinnan – ja siten siis myös lain tulkinnan – lähtökohtana on, kuten jo todettu, kielellisgrammaattinen eli sanamuodon mukainen tulkinta.

³¹ Ks. esim. *Hirvonen* 2011, s. 51. Kriittinen lainoppi kiistää yhden ainoan tulkinnan ja yhden ainoan ratkaisuoopin.

³² *Husa – Pohjolainen* 2009, s. 39.

³³ Näkemys unionioikeuden poikkeuksellista luonteesta sai alkunsa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT) ratkaiseman tapauksen *Van Gend en Loos* (C-26/62) päätöspäätöseluista, jossa tuomioistuin katsoi Euroopan yhteisöjen edustavan uudenlaista kansainvälisoikeudellista järjestelmää, jonka tavoitteiden saavuttamiseksi sen jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan vapaaehtoisesti (ks. *Craig – De Búrca* 2003, s. 275–276). Ratkaisussaan tapaukseen *Flaminio Costa v.*

Laajemmin tarkasteltuna³⁴ julkisoikeustiede voidaan jakaa ensinnäkin kansainväliseen julkisoikeuteen ja toiseksi valtion sisäiseen julkisoikeuteen, joista jälkimmäinen jakautuu valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. Valtio-oikeus jakautuu aiemmin mainittuihin valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus taasen puolestaan voidaan edelleen jakaa yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen, joista jälkimmäiseen katsotaan kuuluvan kunnallisoikeus, virkamiesoikeus, finanssihallinto-oikeus, sosiaalioikeus, poliisioikeus sekä ympäristöhallinto-oikeus.³⁵

Tämä tutkimus edustaa niin valtiosääntöoikeutta kuin hallinto-oikeuttakin³⁶. Valtiosääntöoikeudellisen työstä tekee siinä toteutettava yksityisten ja julkisen vallan välisten suhteiden tarkastelu, joka tehdään nimenomaan oikeudellisesta näkökulmasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus työ on siinä mielessä, että siinä tarkastellaan julkisen hallinnon – siis viranomaisten – tehtäviä, toimintaa ja asemaa. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien tarkastelun osalta tutkimus edustaa erityishallinto-oikeuden piiriin kuuluvaa poliisioikeutta³⁷.

Myös jaottelun valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen voidaan todeta olevan tietyllä tapaa keinotekoinen, sillä valtiosääntö- ja hallinto-oikeus ovat tiiviissä kytkennässä ja vuorovaikutuksessa keskenään³⁸, hallinto-oikeuden konkretisoidessa valtiosääntöoikeuden normeja³⁹. Havainnollistavana esimerkkinä tästä mainittakoon etenkin perusoikeudet, joiden kautta valtiosääntöoikeus linkittyy kaikkiin oikeuden aloihin. Samaten keskeisimmät hallinto-oikeudelliset perusperiaatteet löytyvät valtiosäännöstä⁴⁰. Siinä mielessä työn voitaisiinkin

ENEL (C-6/64) tuomioistuin meni vielä pidemmälle todetessaan yhteisöjen oikeuden olevan, ei enää "*a new legal order of international law*", vaan "*an integral part of the legal systems of the Member States*". Näin unionioikeus ei ole vain ja ainoastaan kansainvälistä oikeutta, sen luodessa oikeusvaikutuksia myös jäsenvaltioiden kansalaisille jäsenvaltioiden lisäksi. Unionioikeus onkin siten *sekä* kansainvälistä *että* kansallista oikeutta (esim. Nieminen 2004, s. 250–251), jolla on etusija kansalliseen oikeuteen nähden (esim. Laakso 2012, s. 283). Lisäksi siinä missä yleensä kansainvälisen oikeuden asema määritellään kansallisessa lainsäädännössä, määrittää EU:n oikeus itse oman asemansa, kuten tapauksesta *Costa v. ENEL* voi todeta. Unionioikeus on siten julistanut itsensä omaa laatuaan olevaksi erityisoikeusjärjestykseksi, jota eivät määritä kansainvälinen saatikka kansallinen oikeus (esim. Kanninen 2009, s. 210–211). Näin se muodostaa poikkeuksen kansainvälisoikeudellisesta pääsäännöstä monistisen mallin mukaisena oikeusjärjestyksenä.

³⁴ Ks. esim. Tuori 2004, s. 1196 sekä Husa – Pohjolainen 2009, s. 32.

³⁵ Ks. esim. Husa – Pohjolainen 2009, s. 32.

³⁶ Voidaan myös perustellusti todeta työn edustavan kansainvälistä oikeutta erityisesti tarkasteltaessa poikkeusolojen toimivaltuuksia ja sodan oikeussääntöjä.

³⁷ Myös Kammonen (2012, s. 6) katsoo Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevan sääntelyn sijoittuvan poliisioikeuden alaan – ulkopuolelle siitä jää ainoastaan maanpuolustukseen liittyvä sääntely.

³⁸ Ks. Husa – Pohjolainen 2009, s. 39–40.

³⁹ Ks. Husa – Pohjolainen 2009, s. 211.

⁴⁰ Husa – Pohjolainen 2009, s. 45. Vaikkakin hallinto-oikeuden voidaan perustellusti sanoa olevan aineellisesti sisäkkäinen oikeudenala valtiosääntöoikeuden kanssa, erottaa lainoppi hallinto-oikeuden silti erilliseksi oikeudenalakseen. Samalla kuitenkin niiden kiinteä side toisiinsa voi vaikeuttaa oikeudenalojen erottamista, kun tarkastellaan, kumpaa oikeudenalaa jokin konkreettinen asia edustaa (Husa – Jyränki 2012, s. 75).

tiivistäen sanoa edustavan *valtio-oikeutta*, jonka siis katsotaan laajassa merkityksessä käsittävän niin valtiosääntö- kuin hallinto-oikeuden⁴¹.

1.4.3 Tutkimusaineisto

Tutkimuksessa pyritään käyttämään mahdollisimman laajasti Rajavartiolaitosta ja turvallisuusviranomaisia sekä kriisinhallintaa koskevaa keskeistä kansallista lainsäädäntöä, lain esitöitä ja hallituksen esityksiä (HE) sekä muuta relevanttia oikeudellista materiaalia ja kirjallisuutta siinä määrin kuin se on järkevää. Oikeuskirjallisuus sekä perustuslakivaliokunnan kannanotot ja lausunnot ovat myös oleellisessa asemassa etenkin tarkasteltaessa perusoikeuksia ja niiden rajoitusedellytyksiä. Tutkimusaineistona käytetään myös aiheeseen soveltuvia oikeus- ja yhteiskuntatieteellisiä artikkeleita sekä muita julkaisuja, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavia dokumentteja ja vuosikertomuksia.

Kirjallisuuden osalta mainittakoon esimerkiksi eurooppaoikeuden puolelta etenkin *Matti Pellonpään* Euroopan ihmisoikeussopimus (2012). Kriisilainsäädännön kohdalla keskeistä kirjallisuutta edustavat *Antti Aineen, Veli-Pekka Nurmen, Jaakko Ossan, Teemu Penttilän, Ilkka Salmen ja Vesa Virtasen* Moderni kriisilainsäädäntö (2011) sekä *Kaarina Buure-Häggglundin* teos Suomen kriisilainsäädäntö (2002). *Markus Heiskasen* väitöskirja, Rajakeisarin uudet (v)aatteet – Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta (2013), joka on ensimmäinen suomalainen väitös rajaturvallisuudesta, toimii myös yhtenä tämän tutkimuksen lähteenä.

Johtuen työn aiheesta, kotimainen lainsäädäntö ja kirjallisuus näyttelevät pääroolia tutkimuksen lähdeaineistona, mahdollisten ulkomaisten lähteiden jäädessä pitkälti lähinnä tutkimusta tukevaksi elementiksi.

1.4.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu kuuden pääluvun varaan. Työ etenee johdantona toimivan ensimmäisen luvun jälkeen luvussa kaksi tapahtuvaan seikkaperäiseen perusoikeuksia ja niiden rajoituksia koskevaan tarkasteluun. Luvussa perehdytään siten myös loukkaamattomiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Kolmannessa pääluvussa syvennyn kriisilainsäädäntöön ja sen kehitykseen sekä yleiseen järjestykseen ja

⁴¹ Husa – Pohjolainen 2009, s. 32.

turvallisuuteen. Luvussa neljä puolestaan esitellään Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet normaalioloissa yleispiirteisesti. Luvussa viisi pyrin tarkastelemaan Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Pää tarkastelu on sotatilassa, terrorismitapauksissa ja rajaturvallisuuden vakavissa häiriöissä. Lisäksi tarkastelen luvussa oikeusturvan toteutumista ja laillisuusvalvontaa poikkeusolojen aikana. Kuudennessa luvussa esittelen yhteenvedon sekä pohdintaa tutkimuksesta.

”Rightful liberty is unobstructed action according to our will within limits drawn around us by the equal rights of others. I do not add ‘within the limits of the law’, because law is often but the tyrant’s will, and always so when it violates the rights of the individual.”
– Thomas Jefferson

2 PERUSOIKEUDET JA NIIDEN YLEISET RAJOITUSEDELLYTYKSET

2.1 Perusoikeuksista

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa (731/1999) säädettyjä ja turvattuja, yksilölle kuuluvia oikeuksia⁴², ja niiden voidaan sanoa ”heijastelevan niitä elementtejä, jotka muodostavan oikeuden moraalisen ulottuvuuden”⁴³. Perus- ja ihmisoikeudet ovatkin vähän kaikkialla. Jo perustuslakien esikuvana toimivasta englantilaisten *Magna Cartasta* vuodelta 1215, Amerikan Yhdysvaltojen itsenäistymisestä 1776 ja Ranskan suuresta vallankumouksesta 1700-luvun loppupuolelta lähtien perus- ja ihmisoikeudet ovat kuuluneet kansalliseen perustuslakikäsitykseen ja valtiosääntöoikeusteoriaan⁴⁴. Aineellisesti määriteltynä perusoikeudet ovat yksilöille perustuslaissa taattuja perusarvoja, joiden on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri lohkoilla ja sitä kautta säteillä koko yhteiskuntaan, myös yksityisten ihmisten oloihin⁴⁵.

Jürgen Habermasin⁴⁶ mukaan perusoikeudet ovat vastaus kysymykseen, ”mitä oikeuksia yhteiskunnan jäsenten on tunnustettava toisilleen, jos he ylipäättään haluavat säännellä yhteistä elämäänsä legitiimisti positiivisen oikeuden avulla?”⁴⁷ Perusoikeuksien merkitys oikeusjärjestelmän kannalta onkin merkittävä: muun muassa Pekka Lämsineva huomauttaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa hyödynnettävän useiden eri oikeudenalojen tutkimuksessa⁴⁸,

⁴² Esim. Karapuu 2011, s. 63. Ks. myös Hallberg 2013, s. 40.

⁴³ Tolonen 2003, s. 137.

⁴⁴ Ojanen 2009, s. 1106 ja Pentikäinen 2011, s. 497 ja 499.

⁴⁵ Husa – Jyränki 2012, s. 373. Ks. myös Jyränki 2003, s. 451.

⁴⁶ Saksalainen Jürgen Habermas on kriittistä teoriaa (Frankfurtin koulukunta) ja pragmatismia edustava filosofi ja yhteiskuntateoreetikko, joka tunnetaan etenkin kommunikatiivisen rationalismin kehittäjänä.

⁴⁷ Tuori 2000, s. 100. Lisäksi se, että Habermas näkee oikeuksien subjekteina olevan sosiaalisten suhteiden osapuolet, eikä atomistiset yksilöt, tekee Habermasin käsityksen oikeuksien luonteesta intersubjektiviseksi: ihmisten väliseksi yhteisymmärrykseksi, joka mahdollistaa kokemusten jakamisen, ja jonka perustavanlaatuisena ympäristönä on sosiaalinen vuorovaikutus. Intersubjektivisuus on välttämätöntä ihmisen toiminnalle, sillä siihen perustuvat niin sosiaalinen järjestys kuin yksilön hyvinvointikin. Oikeuksien luonteen intersubjektivisuudesta huolimatta näkee Habermas samalla perusoikeuksien ensisijaisen vaikutusalueen olevan yhteiskunnan jäsenten keskinäisissä horisontaaleissa suhteissa, eikä yksilöiden ja julkisen vallan välisissä vertikaalisissa suhteissa.

⁴⁸ Lämsineva 2011, s. 340.

Veli-Pekka Viljasen puolestaan esittäen kärjistäen ettei mikään lainsäädännön lohko ole enää perusoikeusvapaata jokaisen lakiehdotuksen sisältäen mahdollisia potentiaalisia perusoikeuskysymyksiä. Lisäksi on olemassa erityisen perusoikeusherkkiä lainsäädännön aloja – herkästi jännitteitä voi syntyä yksilön perusoikeuksien kanssa esimerkiksi poliisin tai sotilasviranomaisten toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä.⁴⁹

Valtiosäädännössä vahvistettujen perusoikeuksien tarkoituksena onkin turvata yksilön vapaata toiminta-aluetta valtiota vastaan asettamalla normatiivisia rajoja lainsäätäjän, tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toimivallalle, ilmentäen samalla oikeuden sisäistä rajoitussuhdetta.⁵⁰ Toisaalta on syytä huomioda, ettei perusoikeuksien tarkoitus rajoitu pelkästään suojaamaan kansalaisten yksityistä autonomiaa: ne suojaavat samanaikaisesti myös yksilöiden *julkista* autonomiaa, eli mahdollisuutta osallistua demokratiaa toteuttaviin prosesseihin⁵¹.

Perusoikeuksista avautuukin näkökulma koko oikeusjärjestyksen ymmärtämiseen, ja johtuen niiden perustuslaintasoisuudesta niillä on niin sanotusti korotettu muodollinen lainvoima sekä erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Usein perusoikeuksien määritelmään liitetään myös sisällöllisiä aineksia muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi. Tällä tarkoitetaan, että perusoikeuksiksi luetaan vain erityisen tärkeät, perustavanlaatuiset oikeudet. Lisäksi edellytetään, että ne ovat kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia, yleisiä oikeuksia. Ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ovat kirjattuna Suomen perustuslaissa (PeL 1 §) kolmena perustavanlaatuisena arvona valtiosääntömme taustalla.⁵²

Kaarlo Tuori esittää *Habermasin* jakavan oikeuksien järjestelmän viiteen eri perusoikeuksien ryhmään. Ensimmäisen ryhmän oikeuksia tulkitsevat ja konkretisoivat sellaiset perusoikeudet kuin oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen – vapausoikeudet, jotka sisältyvät länsimaisiin valtiosääntöihin. Toiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi kansalaisuutta, rikoksentekijöiden luovuttamista ja turvapaikkaa koskevat oikeudet. Kolmatta ryhmää puolestaan konkretisoivat tuomioistuinkäsittelyä koskevat oikeudet ja tuomioistuinten institutionaaliselle ja henkilökohtaiselle riippumattomuudelle annetut takeet. Näin ollen oikeudet, jotka muodostavat kolme ensimmäistä ryhmää, mahdollistavat *positiivisen oikeuden*

⁴⁹ *Viljanen* 2001, s. 6. Ks. myös *Husa – Jyräinki* 2012, s. 395.

⁵⁰ *Tuori* 2002, s. 41 ja 78

⁵¹ *Tuori* 2002, s. 271.

⁵² Ks. esim. *Hallberg* 2011, s. 29–30 ja Suomen perustuslain (731/1999) 1.2 §: ”Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”

eli *itse oikeusvälineen*. Neljännen perusoikeuksien ryhmän muodostavat oikeusyhteisön jäsenille ääni- ja vaalioikeus sekä sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaudet oikeuksien tuottajina. Viimeisen ryhmän perusoikeuksilla pyritään puolestaan ”turvaamaan ne elinehdot, jotka luovat yhtäläiset tosiasialliset mahdollisuudet käyttää muita perusoikeuksia”. Toisin sanoen viidennen ryhmän muodostavat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.⁵³

Yleisesti perusoikeudet jaetaan karkeasti ottaen perinteisesti neljään erilaiseen ryhmään:

- 1) perinteisiin vapausoikeuksiin,
- 2) osallistumisoikeuksiin,
- 3) taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet)⁵⁴ sekä
- 4) kollektiivisiin oikeuksiin.⁵⁵

Perinteisiin vapausoikeuksiin katsotaan kuuluvan ennen kaikkea yhdenvertaisuus (PeL 6 §), oikeus elämään (PeL 7 §), omaisuudensuoja (PeL 15 §) sekä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PeL 8 §). Osallistumisoikeudet puolestaan turvaavat nimensä mukaisesti kokoontumis- ja yhdistymisvapauksia (PeL 13 §) sekä vaali- ja osallistumisoikeuksia (PeL 14 §). TSS-oikeuksien piiriin kuuluvat esimerkiksi sivistykselliset oikeudet (PeL 16 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (PeL 19 §). Kollektiivisten oikeuksien voidaan katsoa olevan ”uusimpia oikeuksia”, ja pikemminkin ryhmäoikeuksia kuin yksilön oikeuksia. Esimerkiksi vastuu ympäristöstä (PeL 20 §) ja oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PeL 17 §) nähdään kollektiivisinä oikeuksina.

Perustuslain 22 §, jonka mukaan *julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*, asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyseinen säännös on konkreettinen ilmaus ajatuksesta, jonka mukaan pelkkä perusoikeuksien *muodollinen* toteutuminen ei riitä, vaan että niiden tulee toteutua myös käytännössä. PeL 22 § toisin sanoen edellyttää julkisen vallan kunnioittavan, suojelevan ja takaavan yksilöiden perusoikeudet. Tällä *kunnioittamisvaatimuksella* viitataan rikoslain käyttämisen absoluuttisiin eli ehdottomiin kieltoihin.⁵⁶ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimus ”- - is intended to

⁵³ Tuori 2000, s. 104–105.

⁵⁴ TSS-oikeudet oikeudet heijastavat yhteiskuntapoliittista kehitystä ja arvomuutoksia yhteiskunnassa. TSS-oikeuksista tarkemmin esim. Saraviita 2005, s. 22–27.

⁵⁵ Esim. Tolonen 2003, s. 136 ja Husa – Jyränki 2012, s. 373–374.

⁵⁶ Ks. Tapani – Tolvanen 2013, s. 73.

guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective.”⁵⁷

2.2 Perusoikeuksien rajoittaminen

Vaikkakin perusoikeudet ovat oikeuksina turvattu perustuslaissa ja niiden rajoittamiseen suhtaudutaan pidättyväisesti, eivät ne silti voi kategorisesti olla sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä missään olosuhteissa tai laajuudessa saisi rajoittaa⁵⁸. Tarve rajoittaa perusoikeuksia voi realisoitua esimerkiksi suuronnettomuuksien, luonnon ääri-ilmiöiden, terrorismin tai yhteiskuntajärjestystä vaarantavien tapahtumien vuoksi. Mutta mitä perusoikeuksien rajoittaminen tarkoittaa käytännössä? Perusoikeutta rajoitettaessa kavennetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaa oikeutta tai puututaan julkisen vallan toimenpitein yksilön oikeusasemaan, joka on perusoikeussäännöksessä suojattu. Toisin sanoen yksilö ei voi täysimääräisesti käyttää perusoikeuttaan siltä osin, kuin sitä on rajoitettu perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sen sallimalla tavalla⁵⁹.

Perusoikeusrajoituksille asetetaan rajat perustuslaissa – samoin sille, kuinka rajoitus lainsäädännöllisesti tehdään: tuleeko rajoitus säätää poikkeuslailla eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vai voidaan perusoikeutta rajoittaa tavallisella lailla. Mikäli rajoitus tulee toteuttaa poikkeuslailla⁶⁰, on kyseessä perusoikeuspoikkeus⁶¹, joka rajoittaa perusoikeutta laajemmalti kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Lähtökohtaisesti näin laajat rajoitukset ovat kiellettyjä, mutta poikkeuslakijärjestelyllä ne voidaan saattaa voimaan muuttamatta samalla itse perustuslain tekstiä. Poikkeuslaki voidaan laatia myös määräaikaiseksi, ja se voidaan kumota sekä muuttaa sitä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä⁶². Poikkeuslain käyttäminen edellyttää kuitenkin, että perusoikeuspoikkeukset pysyvät rajattuina PeL 73 §:n tarkoittamalla tavalla.⁶³

⁵⁷ Viljanen 2001, s. 10. Ylipäättään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut osuvasti, ettei ole riittävää, että oikeus tapahtuu, vaan sen täytyy myös nähdä tapahtuvan (ks. esim. Heiskanen 2013, s. 593).

⁵⁸ Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 29 ja s. 40. Ks. myös Helin 2012, s. 18.

⁵⁹ Ks. esim. Viljanen 2001, s. 14.

⁶⁰ Jyräki toteaa poikkeuslaki-instituution mahdollistaneen autonomian aikana vanhaliberaalien edustaman ylikorostetun legalismin eli perustuslain tarkan noudattamisen vaatimuksen yhteensovittamisen hegeliläisten fennomaanien poliittista joustavuutta koskevien vaatimusten kanssa (Jyräki 2003, s. 271–272).

⁶¹ Oikeuden rajoittamisen (*limitation*) ja oikeudesta poikkeamisen sekä oikeuden syrjäyttämisen (*derogation*) välille tehdään selvä ero etenkin kansainvälisellä tasolla.

⁶² Ks. esim. Hallberg 2013, s. 44.

⁶³ Viljanen 2011, s. 142.

Poikkeuslaki-instituutio onkin eräs valtiosääntökulttuurimme omaleimaisimmista piirteistä: se mahdollistaa eduskunnalle vallan säätää perustuslain tekstiin siitä aineellisesti poikkeavia lakeja eduskunnan katsoessa sen poliittisesti tarpeelliseksi⁶⁴. Järjestelmä hämmentää selkeää erottelua perustuslain ja tavallisen lain välillä: poikkeuslaki syrjäyttää jonkin osan perustuslakia tulematta itse kuitenkaan perustuslaiksi. On myös korostettava, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten vaikkapa juuri perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Samoin poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen⁶⁵.

Esimerkiksi valmiuslaki (1552/2011; ValmL), joka toimeenpantuna muuttaa valtioelinten keskinäistä toimivallanjakoa ja puuttuu laajaltikin perusoikeuksiin, voidaan *Husan* ja *Jyrängin* mukaan lukea valtiosääntöön sanan laajassa mielessä, vaikkakaan poikkeuslait eivät sovi hyvin perustuslain määritelmään saatikka ylipäätään moderniin valtiosääntöajatteluun.⁶⁶ Poikkeuslakien käyttöön suhtaudutaankin nykyisin hyvin pidättyväisesti, mikä on syytä nähdä suomalaisen konstitutionalismin muutoksena perusoikeuksien menettelyllisestä suojasta kohti korostuneesti aineellista suojaa⁶⁷.

Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Säädöksen mukaan lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella⁶⁸ voidaan säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen⁶⁹, samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana, ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tilapäisten poikkeusten perusteista on kuitenkin PeL 23 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla – säädös turvaa paitsi ihmisten perusoikeuksia ja oikeussuojaa, myös eduskunnan asemaa lainsäätäjänä. Säädöksen tarkoittamat tilapäiset poikkeukset merkitsevät selvästi pidemmälle menevää kajoamista perusoikeuksiin, kuin normaalioloissa tavallisella lailla on mahdollista säätää. Onkin huomioitava, että ilman pykälän kirjaamista perustuslakiin tulisi kaikki perusoikeuspoikkeukset lähtökohtaisesti säätää

⁶⁴ Lavapuro 2010, s. 165. Perustuslakia uudistettaessa 2000-luvulle tultaessa keskusteltiin poikkeuslakimahdollisuuden käytöstä luopumisesta, mutta se haluttiin säilyttää ”*poliittisten realiteettien edellyttämän jouston varmistamiseksi myös perustuslakia koskeissa kysymyksissä*” (HE 1/1998 vp, s. 35), joskin samalla korostettiin pidättyvää suhtautumista poikkeuslakimenettelyn käyttöön. Ks. myös *Husa – Jyräki* 2012, s. 70 ja 246.

⁶⁵ Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22–23 ja HE 1/1998 vp, s. 125.

⁶⁶ Ks. *Husa – Jyräki* 2012, s. 70.

⁶⁷ Lavapuro 2010, s. 167.

⁶⁸ PeL 23 §:n 3 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on viipymättä saatettava eduskunnan käsiteltäväksi, joka voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyseessä on siten eduskunnan jälkitarkastusoikeus. Osaltaan samaten PeL 47 §:ssä turvattu eduskunnan tiedonsaantioikeus vahvistaa lainsäätäjän (eduskunnan) asemaa suhteessa valtioneuvostoon.

⁶⁹ On huomattavaa, ettei PeL 23 §:ssä tarkoitettua aseellista hyökkäystä ole sidottu muodolliseen sodanjulistukseen.

poikkeuslailla – nykyisellä mekanismilla perusoikeuksiin voidaan säätää tavallisen lain kautta tilapäisiä poikkeuksia⁷⁰. Perusoikeuksia poikkeusoloissa ja PeL 23 §:ää tarkastellaan tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

Useista perusoikeussäännöksistä löytyy lisäksi lakivaraus, eli nimenomainen viittaus siihen, että perusoikeuteen voidaan erillisellä lailla säätää rajoituksia tai antaa säännöksiä kyseisen oikeuden käyttämisestä. On huomioitava, että perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin yleisten periaatteiden mukaisesti. Vaatimus lailla säätämisestä estää rajoittamista koskevan toimivallan siirtämisen alemmalle säädöstasolle – rajoituksista ei siten voi säätää, ainakaan lähtökohtaisesti, esimerkiksi asetuksella. Perusoikeuksia rajoittavalta lailta vaaditaankin erityisesti täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.⁷¹

2.2.1 Perusoikeussäännösten lakivaraukset

Useisiin yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyy niin sanottu lakivaraus: kyseessä on lauseke, joka edellyttää kyseisen perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lain nojalla⁷², eli toisin sanoen lakivaraus mahdollistaa perusoikeuden rajoittamisen ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä, mutta edellyttää samalla rajoituksen perustuvan lakiin⁷³. Aiemman hallitusmuodon⁷⁴ perusoikeusluvun alkuperäiset säännökset oli muotoiltu sanamuodoltaan melkoisen väljästi, mikä mahdollisti perusoikeuksien rajoittamisen tavallisella lailla, mikä osaltaan oli omiaan heikentämään perusoikeussäännösten merkitystä. Väljistä sanamuodoistaan huolimatta myös alkuperäisiin säännöksiin sisältyi lakivaraus jossain muodossansa, minkä katsottiin aikanaan sallivan tuntuvankin perusoikeuden rajoittamisen tavallisella lailla, mutta erityisen jyrkät ja poikkeukselliset rajoitukset edellyttivät poikkeuslain säätämistä.⁷⁵

⁷⁰ Ks. esim. Viljanen 2011, s. 143.

⁷¹ Hallberg 2011, s. 56. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta myöhemmin luvussa 2.2.2.

⁷² Viljanen 2001, s. 27. Ks. myös Husa – Jyräki 2012, s. 404–405.

⁷³ Periaatetta vahvistaa osaltaan PeL 80.1 §, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

⁷⁴ Suomen hallitusmuoto (94/1919) sellaisena kuin se on muutettuna lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995).

⁷⁵ Karapuu 2011, s. 76–77.

2.2.1.1 Yksinkertainen lakivaraus

Yksinkertainen lakivaraus valtuuttaa lainsäätäjän rajoittamaan perusoikeutta lailla tai lain nojalla. Ongelmallisen kyseisestä lakivarauksesta tekee se, ettei se aseta mitään rajoittavaa kriteeriä lainsäätäjän harkintavallalle, eli toisin sanoen se mahdollistaisi lainsäätäjän säätämään lähestulkoon mielivaltaisesti rajoituksia perusoikeuksiin. Kyseinen problemaattisuus huomattiin eritoten perusoikeus uudistuksen yhteydessä, ja sen jälkeen yksinkertaisen lakivarauksen käyttö onkin torjuttu.⁷⁶ Perustuslakivaliokunta totesi avoimin lakivarauksin kirjoitettujen säännöksiin heikentäneen perusoikeuksien merkitystä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa, ja lausui ettei kyseistä kirjoittamistapaa voi enää pitää nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimusten mukaisena (PeVM 25/1994 vp).

2.2.1.2 Kvalifioitu lakivaraus

Kvalifioitu eli yksilöity lakivaraus sisältää perusoikeusrajoitusvaltuuden lisäksi lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia ja supistavia kriteerejä, ja sen tarkoitus onkin määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti. Samalla kyseinen lakivarausmuoto korostaa perusoikeusrajoituksen poikkeuksellisuutta ja lainsäätäjän harkintavallan rajallisuutta.⁷⁷ Kvalifioiduissa lakivarauksissa rajoitusvaltuus on kytketty johonkin tiettyyn tarkoitukseen, ja samalla pyritään turvaamaan, ettei perustuslaissa anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Esimerkiksi perustuslain 9.2 §:n mukaan *”jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.”* Edellä oleva perusoikeussäännös sisältää kvalifioidun lakivarauksen; perusoikeutta voidaan rajoittaa vain niillä edellytyksillä, jotka ilmenevät perusoikeussäännöksen tekstistä, eli lakivaraus ei ole esimerkin omainen.

2.2.1.3 Sääntelyvaraus

Lainsäätäjälle ei suoranaisesti anneta oikeutta rajoittaa perusoikeutta perusoikeussäännökseen sisällytetyllä sääntelyvarauksella. Kyseisellä lakiviittauksella viitataan pikemminkin lainsäätäjän tehtävään antaa tarkempia säännöksiä perusoikeuden käyttöön koskien. Sääntelyvarauksen

⁷⁶ Viljanen 2001, s. 30–31.

⁷⁷ Viljanen 2001, s. 32–34.

taustalla on ajatus, jonka mukaan yksinään perusoikeussäännös ei riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä, vaan toteutuakseen tehokkaasti se edellyttää muita lainsäädännöllisiä järjestelyjä tuekseen.⁷⁸ Näin perustuslain ja tavallisen lain muodostama kokonaisuus määrittää asiaa koskevan sääntelyn yksityiskohtaisen sisällön. Sääntelyvarauksia on perustuslaissa erilaisia: ”säädetään lailla”, ”sen mukaan kuin lailla säädetään”, ”säädetään tarkemmin lailla”, ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” ja ”säädetään erikseen lailla”. Sääntelyvarauksen sanamuodosta riippuen myös niiden ”sitovuus” vaihtelee: esimerkiksi ilmaisu *säädetään erikseen lailla* sisältää vaatimuksen säädettävän lain tavanomaista tarkemmasta ja täsmällisemmästä sisällöstä. Sääntelyvaraus jättääkin lainsäätäjälle huomattavasti enemmän liikkumavaraa kuin kvalifioitu lakivaraus⁷⁹.

2.2.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet

Millaisia vaatimuksia laissa turvattujen perusoikeuksien rajoittamisella on asetettava perusoikeuksien yleisten oppien valossa? Lainsäätäjän tulee kyetä perustelemaan rajoitussääntely sisällöllisesti rajoitusehtojen ja perusoikeuksien ehdottomuutta koskevien oppien edellyttämällä tavalla. Siten myös perusoikeuksien rajoitustesti viittaa kahteen suuntaan: se osoittaa lainsäätäjälle ensinnäkin erityisen aseman perusoikeuksien rajoittajana, ja toiseksi se pakottaa lainsäätäjän perustelemaan perusoikeusrajoitukset sisällöllisesti systemaattisen kriteeristön puitteissa ja kattavasti useiden eri osatekijöiden kannalta.⁸⁰

Perustuslakivaliokunta esitti vuonna 1994 mietinnössään (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5) yleiset rajoitusperusteet perusoikeuksien rajoittamiseksi: perusrajoitusten tulee olla lailla säädettyjä, täsmällisiä ja tarkkarajaisia, hyväksyttäviä, perusoikeuden ytimeen kajoamattomia, suhteellisia, oikeusturvasta huolehtivia ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia⁸¹. Huomattavaa on, että kaikkien yleisten rajoitusedellytysten vaatimusten tulee täytyä samanaikaisesti perusoikeuksia rajoitettaessa, ja yhdenkin rajoitusosatestin läpäisemättömyys tekee rajoituksesta lähtökohtaisesti automaattisesti ristiriitaisen asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa⁸².

⁷⁸ Viljanen 2001, s. 34–36.

⁷⁹ Ks. esim. Husa – Jyränki 2012, s. 404.

⁸⁰ Lavapuro 2010, s. 168.

⁸¹ Viljanen 2001, s. 7, 37–38 ja 146 sekä Husa – Jyränki 2012, s. 406–410. Ks. myös Viljanen 2005, s. 1059–1060; Saraviita 2005, s. 210–215 sekä Tapani – Tolvanen 2013, s. 75.

⁸² Ks. esim. Viljanen 2001, s. 61.

Lailla säätämisen vaatimuksen mukaisesti rajoitusten on perustuttava eduskunnan⁸³ säätämään lakiin⁸⁴. Juha Lavapuro kirjoittaa lainsäätäjän olevan erityisasemassa määriteltäessä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitettavuutta: niin klassisista oikeusvaltiollisista syistä kuin myös demokraattisesta kontrolloitavuudesta johtuen rajoituksista on säädettävä nimenomaan lailla, ja ”vaatimus yksilön oikeuksiin puuttuvien normien laintasoisesta sääntelystä siirtää puuttumistoimivaltuudet pois hallinnollinen mielivallan piiristä, mutta alistaa rajoituksista säätämisen samalla demokraattisen lainsäätämismenettelyn puitteissa avoimeksi tehtäväksi.”⁸⁵

Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy siten samalla nimenomainen kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa alemmalle säädöstasolle. Tähän vaatimukseen löytyy kuitenkin rajattu poikkeus perustuslain 23 §:stä: valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää perusoikeuksiin sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säädöksessä myös määrätään, että tilapäisten poikkeusten perusteista on säädettävä lailla. Mikäli perusoikeuksien tilapäiseen rajoittamiseen käytetään valtioneuvoston asetusta, on siihen valtuuttavan säädöksen oltava laissa erityisestä syystä säädetty ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi tilapäisesti perusoikeuksia rajoitettavat asetukset on viipymättä saatettava eduskunnan jälkitarkastusoikeuden mukaisesti eduskunnan käsiteltäviksi, joka voi päättää asetusten voimassaolosta⁸⁶. Lailla säätämisen vaatimus ilmenee myös PeL 80 §:stä, jonka 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää perusoikeuksiin tehtävien rajoitusten olevan tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Mietinnössään perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp) korosti vaatimuksen liittyvän kiinteästi lailla säätämisen rajoitukseen: riittävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden lisäksi rajoitusten sisällön on ilmentävä itse laista⁸⁷, eikä se siten saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan⁸⁸. Laista

⁸³ Eduskunnalla on lainsäätäjänä ns. kompetenssi-kompetenssi, eli valta päättää kaikkien valtio-organien toimivallasta – niin omastaan kuin tasavallan presidentinkin (ks. esim. Husa – Jyräki 2012, s. 138).

⁸⁴ Tasavaltamme ensimmäisen presidentin, K. J. Ståhlbergin, sanoin: ”Maa on lailla rakennettava.” (ks. esim. Hallberg 2013, s. 42).

⁸⁵ Lavapuro 2010, s. 168. Perusoikeuksien vaikutuksesta ja vaikutustavoista oikeusjärjestyksemme konstitutionalisoitumiseen ks. esim. Tuori 2003, s. 931–932.

⁸⁶ Ks. HE 60/2010 vp, s. 36–37 ja PeVM 9/2010 vp, s. 10–11 eduskunnan poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käytön valvonnan ja asetusten jälkitarkastusoikeuden osalta.

⁸⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Ks. myös Viljanen 2001, s. 115 sekä Viljanen 2011, s. 146.

⁸⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5 sekä Viljanen 2001, s. 152.

on vähintäänkin ilmevä, *kuka* on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, *mitä* valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja *miten* perusoikeuksia rajoitettaessa on meneteltävä⁸⁹. Laissa olevien rajoitustoimivaltuuksien on oltava kirjoitettu niin selkeiksi, että niiden perusteella on mahdollista riittävällä varmuudella ennakoita, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään. Merkitystä on siten esimerkiksi sillä, missä määrin niin sanottu sidottu harkinta tai tarkoituksenmukaisuusharkinta määrittelee viranomaisten toimivaltuuksia⁹⁰. Näin täsmällisyys- ja tarkkarajoitusvaatimuksen voidaan sanoa olevan lailla säätämisen vaatimuksen rinnalla keskeisin vaatimus perusoikeuksien rajoittamiselle⁹¹.

Rajoitusperusteluiden tulee olla myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä⁹² ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Esimerkiksi toisen, erityissuojattavan perusoikeuden turvaaminen voi olla merkittävä hyväksyttävyyssriteeri perusoikeusrajoitukselle. Rajoitusperusteluita tuleekin tarkastella vaatimuksena perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolosta: *Veli-Pekka Viljasen* mukaan hyväksyttävyyden kriteerin täyttyminen ei siten ole riippuvainen ainoastaan kulloisenkin tulkitsijan subjektiivisista arvokannanotoista, vaan ”*perusoikeusjärjestelmän muodostama systemaattinen kokonaisuus tarjoaa tarkastelulle objektiivisen, joskin sinänsä arvosidonnaisen, arviointimittapuun*”⁹³. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut mietinnössään, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä voi olla merkitystä hyväksyttävyyden arvioinnissa ainakin siltä osin kuin siihen sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteluista (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Valiokunta totesi myös olevan perusteltua tulkita perusoikeussäännöksiä yhdenmukaisesti siten, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus estää säätämästä perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta tavallisella lailla⁹⁴. Vaatimus tarkoittaa osaltaan, että tavallisella lailla voidaan säätää rajoituksia ”ydinalueen ulkopuolella” perusoikeuden suojaamalla alueella. Perusoikeuden ”ydinaluetta” ei voi lukea perustuslaista suoraan, vaan sen kuullessa osaltaan

⁸⁹ Viljanen 2001, s. 120 ja 152 sekä PeVL 8/1995 vp.

⁹⁰ Viljanen 2001, s. 122–123.

⁹¹ Esimerkiksi juuri PeL 23 §:n voidaan sanoa ilmentävän konkreettisesti lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

⁹² Ks. hyväksyttävyysoikeudesta tarkemmin esim. Viljanen 2011, s. 125–204.

⁹³ Viljanen 2011, s. 126–127.

⁹⁴ Esim. Viljanen 2011, s. 146.

arvosidonnaisuuteen, suorittaa sen määrittelyn perustuslakivaliokunta. Vaatimuksen taustajatuksena on, ettei perusoikeuteen saa puuttua niin laajalti, että se kovertaisi perusoikeuden sisällön tyhjäksi⁹⁵. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta käsitellään tässä työssä tarkemmin luvussa 2.3.

Perusoikeusrajoituksia tehtäessä tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä. *Oikeusturvasääntelyn vaatimus* edellyttää käytännössä siten, että (hallinto)viranomaisen tekemään päätöksen, joka koskee yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, tulee olla käytettävissä jokin tehokas muutoksenhakukeino. *Suhteellisuusvaatimus* puolestaan edellyttää tavoitteen ja käytetyn keinon keskinäistä punnintaa. Rajoitusten on samoin oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Siten suhteellisuusvaatimukseen voitaneen sanoa sisältyvän *välttämättömyysvaatimuksen*: perusoikeuteen tehtävä rajoitus on sallittu vain tilanteissa, mikäli tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Nimestään huolimatta vaatimuksella viitataan lähinnä erityisen painaviin perusteisiin, eikä niinkään ehdottomaan tarpeellisuuteen. Samalla edellytetään, ettei rajoitus mene pidemmälle kuin on perusteltua, eli rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi ja sen painavuus punnitaan suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Huomionarvoista on, että sekä oikeasuhtaisuusvaatimus että yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus jättävät melkoisesti harkintavaltaa.

Perusoikeuksiin tehtävät rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Toisin sanoen, *ihmisoikeusvelvoitevaatimuksen* mukaisesti perusoikeusrajoitusta ei voida pitää perustuslakivaliokunnan esittämän säännön mukaisesti perustuslainmukaisena, mikäli rajoitus ulottuu niin pitkälle, että se loukkaisi samalla ihmisoikeussopimuksia⁹⁶. Perustuslakivaliokunnan esittämän ”luettelon” kohdilla onkin läheisiä liityntöjä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämiin ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arviointikriteereihin.

Lavapuro kirjoittaa *Mikael Hidénin* esittäneen perusoikeuksien yleisen rajoitustestin painopisteen olevan muualla kuin perusoikeuksien suojan materiaalisen rajan asettamisessa ja sen noudattamisen valvonnassa – perustuslakivaliokunnan toiminnassa painottuvat enemmänkin laintasoisuuden, täsmällisyyden ja oikeusturvan toteutumisen vaatimukset, kun taas sisällölliset

⁹⁵ *Viljanen* 2011, s. 229.

⁹⁶ *Viljanen* 2011, s. 163.

rajoitustestin osat kuten hyväksyttävyy-, oikeasuhtaisuus- ja ydinalueen suoja koskevat vaatimukset ovat merkitykseltään vähäisemmässä roolissa.⁹⁷ Huomio on merkittävä, sillä perustuslakivaliokunta itse on asettanut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s.4-5), ja valiokunnan oman näkemyksen mukaan kaikkien rajoitusedellytysten tulee täyttyä perusoikeuksien rajoittamiseksi. *Hidénin* näkemyksestä voinee päätellä, että perustuslakivaliokunta saattanee katsoa ”sormien läpi” joitakin rajoitustestin läpäisemättömyyksiä.

2.3 Loukkaamattomat perus- ja ihmisoikeudet – ehdottomat kiellot

Kaikkia perusoikeuksia ei voida rajoittaa lailla. Tällaisia ovat perusoikeussäännökset, jotka on kirjattu perustuslakiin ehdottomaan ja täsmällisen kiellon muotoon.⁹⁸ Ehdottomiksi kielloiksi katsotaan olevan syrjintäkielto (PeL 6.2 §)⁹⁹, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PeL 7.2 §)¹⁰⁰, kielto puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta (PeL 7.3 §)¹⁰¹, taannehtivan rikoslain kielto ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämät kiellot (PeL 8 §)¹⁰², kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja lähteä maasta sekä kielto karkottaa Suomen kansalainen (PeL 9 §)¹⁰³, ulkomaalaisen karkotuskielto ihmisarvoa loukkaavan kohtelun¹⁰⁴ vuoksi (PeL 9 §) sekä kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta (PeL 18.3 §)¹⁰⁵. On huomionarvoista, että perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa (PeL 15 §) voidaan kuitenkin merkittävästikin rajoittaa valmius- ja puolustustilan aikana, jolloin se ei

⁹⁷ Lavapuro 2010, s. 249.

⁹⁸ Viljanen 2011, s. 140. ”*Ei saa*” -lauseke ilmaisee ehdottoman kiellon ja perusoikeuden koskemattomuuden (ks. myös Husa – Jyräki 2012, s. 403).

⁹⁹ Mielivallan ja syrjinnän kielto sisältyvät *yhdenvertaisuusperiaatteeseen*. PeL 6.2 §:n asiallinen ehdottomuus kuitenkin kärsii varauksesta ”ilman hyväksyttävää perustetta” (ks. Husa – Jyräki 2012, s. 403).

¹⁰⁰ Kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen nimenomainen kielto perustuslaissa korostaa, etteivät ne missään olosuhteissa ole sallittuja (Hallberg 2011, s. 42).

¹⁰¹ PeL 7 §:stä tarkemmin ks. esim. Pellonpää, Matti: Henkilökohtainen koskemattomuus, s. 281–301 teoksessa Hallberg et. al. 2011: Perusoikeudet.

¹⁰² Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta on yleisesti pidetty loukkaamattomana ihmisoikeutena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja KP-sopimuksen 5 artikla määräävät nimenomaisesti, ettei tästä saa poiketa edes sodan tai yleisen hätätilan aikana. Tässä yhteydessä mainittakoon lyhyesti, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista on EU-rikosoikeuden blankosääntely: mikäli kansallisessa rikossäännöksessä viitataan EU:n rikosoikeussäädökseen (asetukseen), tulisi tuon blankosäännöksen olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Mikäli näin ei ole, on laillisuusperiaate uhattuna. Samoin yhtä ongelmallinen olisi tilanne, jossa blankosäännös kattaisi myös tulevaisuudessa annettavat EU-rikossäännökset. Tässäkään tapauksessa sääntelytekniikka ei vastaa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

¹⁰³ Suomen kansalaisen oikeudelle lähteä maasta voidaan asettaa kuitenkin välttämättömiä rajoituksia esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden takia (ks. esim. Hallberg 2011, s. 45).

¹⁰⁴ Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhka.

¹⁰⁵ Ks. esim. Viljanen 2011, s. 140.

oikeutena ole periaatteessa ”loukkaamaton”, joskin valtiolla on kuitenkin korvausvelvollisuus¹⁰⁶.

Ehdottoman ja täsmällisen kiellon muotoon formuloidut perusoikeussäädökset sisältävät samalla kiellon puuttua perusoikeuden ytimeen. Perusoikeussäännöksen ydinalueen koskemattomuuden vaatimus löytyy erikseen kirjattuna joidenkin maiden perustuslaeista. Esimerkiksi Saksan perustuslain artiklan 19(2) mukaan *”In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angestastet werden.”*¹⁰⁷ Saksalaisten perustuslakiinsa asettama määräys olla loukkaamatta missään olosuhteissa perusoikeuden ydintä lienee kuuluisin vastaavista säännöksistä, ilmentäen samalla myös perusoikeussäännöksen ”ikuisuutta”. Myös sveitsiläisten perustuslaissa on sisällöllisesti sama säännös: *”Der Kerngehalt der Grundrechte ist unastastbar.”*¹⁰⁸ Suomen perustuslaista ei löydy vastaavaa säädöstä, joka kieltäisi nimenomaisen puuttumisen perusoikeuden ydinalueeseen, vaan tämä on Suomessa toteutettu perustuslakivaliokunnan työskentelyn kautta¹⁰⁹. Perusoikeuskomitea ehdotti tosin Suomessa perustuslakiin lisättäväksi ydinalueen koskemattomuuden säädöksen perusoikeusuudistuksen yhteydessä, mutta ehdotus hylättiin¹¹⁰.

Oikeus elämään ja ihmisarvon loukkaamisen kieltö ovat ehdottomia oikeuksia¹¹¹. Kyseiset oikeudet on Suomen perustuslaissa turvattu 1 ja 7 §:ssä, joista ensimmäisen 2 momentissa todetaan valtiosäännön turvaavan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. 7 § puolestaan turvaa jokaisen oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Samalla säännös sisältää aiemmin mainitut kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellot. Ihmisarvo turvataan samankaltaisesti myös esimerkiksi Saksan perustuslaissa, GG Art. 1(1): *”Die Würde des Menschen ist unantastbar.”* Oikeus elämään ja ruumiilliseen koskemattomuuteen on puolestaan turvattu artiklassa 2(2): *”Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.”* Nähdäkseni ei ole epäilystä, etteivätkö ihmisarvo ja sen loukkaamisen kieltö olisi vahvimmat perusoikeussäännöksistä. Näin siitä huolimatta, että

¹⁰⁶ Hallberg 2011, s. 50. Ks. myös PeVL 51/2006 vp, s. 5.

¹⁰⁷ Saksan perustuslaki, eritoten sen 79(3) artikla, on mielenkiintoinen: sen mukaan tietyt oikeudet ovat luovuttamattomia, eli niitä ei voida muuttaa edes itse perustuslakia muuttamalla. Artiklan mukaan kyse on oikeuksista, jotka koskevat demokraattista järjestystä, sosiaalivaltiota, liittovaltiota sekä ihmisarvoa ja perusoikeuksia.

¹⁰⁸ *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Art. 36(4).

¹⁰⁹ Toisaalta perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole tehnyt selkeäksi perusoikeuden ydinalueen sisältöä. Aiheesta ja sitä kohtaan esitetystä kritiikistä jäljempänä.

¹¹⁰ Viljanen 2001, s. 142.

¹¹¹ Samoin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistetut ehdottomat, ilman rajoituslauseketta kirjoitetut oikeudet (kuten esimerkiksi kidutuksen kieltö), toteuttavat samaa perusideologiaa kuin perusoikeuksien ydinsisältöön kajoamisen kieltö (ks. esim. Lavapuro 2010, s. 253). Ks. myös HE 187/2006 vp, s. 18/1.

perusoikeussäännökset ovat keskenään oikeusjärjestyksen hierarkiassa samantasoisia¹¹². Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) olevan yksi kaikkein perustavimmanlaatuista sopimusmääräyksistä¹¹³.

Ehdottoman kiellon rikkomista havainnollistaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antama päätös tapaukseen *A. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (tuomio 23.9.1998). Tapauksessa oli kyse epäilystä lapsen kohdistuvasta väkivallasta. Tuomion kappaleessa 20 todetaan, että

”The Court recalls that ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assesment of this minimum is relative: it depends on all the circumstances of the case, such as the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim - -.”

Kappaleessa 21 todetaan, että kantaja oli, ollessaan yhdeksänvuotias, hänet tutkineen lastenlääkärin mukaan joutunut hakatuksi puutarhakepillä. Väkivalta oli ollut toistuvaa ja voimallista. Tuomioistuin totesi kohtelun loukanneen vakavuudellaan EIS 3 artiklassa turvattua kidutuksen kieltoa, ihmisarvon ja ruumiillisen koskemattomuuden kuulussa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen.

Mielenkiintoista on, että Suomessa ajatusta perusoikeuksien ydinalueesta on käytetty ainakin toistaiseksi lähinnä käänteisesti: katsotaan, että perusoikeusrajoitusten jäädessä perusoikeussuojan eräänlaiselle reuna-alueelle, on lainsäätäjän liikkumavara normaalia suurempi.¹¹⁴ Pekka Lämsineva kokee, etteivät ydinalueen rajat ole kiinteitä, vaan ydinalue nimenomaisesti pienenee rajoituksen voimakkaan tarpeen mukaisesti¹¹⁵. Samaa lopputulokseen tulee myös *Lavapuro*, jonka näkemyksen mukaan valtiosääntödoktriinimme ei oikeastaan – joidenkin perustuslakivaliokunnan tulkintojen nojalla – edes tunnusta perusoikeuksien ydinaluetta niiden rajoitusten takana, ainakaan tiettyjen perusoikeuksien kohdalla. Hän myös toteaa perustuslakivaliokunnan käyttävän ydinalueen koskemattomuutta yksinomaan perusoikeuksien funktioiden kannalta käänteisessä merkityksessä osoittamaan lainsäätäjän harkintavallan laajuutta perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvalla sääntelyalueella, jolloin ydinalueen koskemattomuuden suojan merkitys on jäänyt kokonaan vaille todellista,

¹¹² Viljanen 2001, s. 141 ja Lindstedt 2007, s. 1017.

¹¹³ Pellonpää et. al. 2012, s. 316. EIS:n 2 artikla ei kiellä kuolemanrangaistusta, mutta se asettaa rangaistuksen käytölle rajoituksia. Tuomioistuimen on esimerkiksi tullut tuomita henkilö rikoksesta, josta laissa määrätään kuolemanrangaistus. Kuolemanrangaistus on kuitenkin kielletty sopimuksen 6. ja 13. lisäpöytäkirjalla.

¹¹⁴ Viljanen 2001, s. 249.

¹¹⁵ Helin 2012, s. 18.

lainsäätäjän harkintavallan viime kädessä estävää funktiota.¹¹⁶ Vaikkakin huomio on mielenkiintoinen ja relevantti, en kuitenkaan itse olisi taipuvainen näkemään sitä niin problemaattisena kuin se esitetään. Pahimmillaan lakien joustamattomuus nimittäin voi tehdä niistä itsestään vahingollisia. Etenkin poikkeusoloissa laeilla itsellään on nähdäkseni todellinen tarve taipua olosuhteiden mukaisesti. Tällä en tietenkään tarkoita, että lakien tulisi joustaa niin paljon, että perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia loukattaisiin.

2.4 Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista yleisesti

2.4.1 Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

Ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta voidaan kutsua perustellusti kansainvälisten ihmisoikeuksien perustaksi ja tärkeimmäksi asiakirjaksi ihmisoikeuksien saralla – kaikki maailman valtiot ovat käytännössä hyväksyneet sen. Julistus hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien yleisistunnossa 10. joulukuuta 1948, ja sen merkitys kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja kehitettäessä on ollut valtava¹¹⁷. Julistus ja siinä mainitut oikeudet ovat toimineet kivijalkana lukuisille kansainvälisille sopimuksille, julistuksille ja erinäisille asiakirjoille pelkästään YK:n piirissä¹¹⁸. Julistus konkretisoi vuonna 1945 laadittua YK:n peruskirjaa (VS 1/1956), jossa mainittiin ensimmäistä kertaa ihmisoikeuksien käsite kansainvälisen tason asiakirjassa¹¹⁹.

Julistuksen johdannossa todetaan ihmisoikeuksien turvaamisen oikeusjärjestyksellä olevan välttämätöntä, jottei ihmisten olisi pakko nousta kapinaan pakkovaltaa ja sortoa vastaan viimeisenä keinonaan. Julistuksessa turvatut oikeudet vastaavatkin pitkälti perustuslakimme perusoikeussäännöksiä, ja useimmat julistuksessa ilmaistut ovat loukkaamattomia, niiden sisältäen ehdottoman ja oikeuden ydinalueen loukkaamisen kiellon. Julistuksen 1 artiklassa todetaan ihmisten syntyvän vapaina ja tasavertaisina. 2 ja 7 artikla puolestaan turvaavat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden. Erityisen merkittävä on julistuksen 3 artikla, jossa todetaan kullakin yksilöllä olevan oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Yhtä merkittäviä ovat 4 ja 5 artikla, joissa kielletään orjuus sekä kidutus¹²⁰ ja epäinhimillinen ja ihmisarvoa loukkaava kohtelu. 9 artiklassa puolestaan kielletään mielivaltaiset pidätykset, vangitsemiset ja maanpakoon ajamiset. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja taannehtivan

¹¹⁶ Lavapuro 2010, s. 249.

¹¹⁷ Ks. esim. Saraviita 2005, s. 29.

¹¹⁸ Erinäisiä alueellisia ihmisoikeuksia koskevia julistuksia ja sopimuksia ovat esimerkiksi *African Charter on Human and Peoples' Rights* (Banjul Charter) ja *American Convention on Human Rights* (Pact of San Jose, Costa Rica, B-32).

¹¹⁹ Pentikäinen 2011, s. 500.

¹²⁰ Kidutuksesta ja sen kiellosta kansainvälisen rikosoikeuden näkökulmasta ks. esim. Cassese – Gaeta 2013, s. 132–135.

rikoslain kielto ilmaistaan 11 artiklassa, artiklan 10 turvatessa oikeuden reiluun oikeudenkäyntiin.

Asiakirjan ollessa julistus, ei se itsessään ole sinänsä laillisesti sitova, joskin tästäkin ollaan erimielisiä. Toisaalta sen voidaan katsoa tulleen osaksi tavanomaista kansainvälistä lakia¹²¹, jolloin se sitoo valtioita saavutettuaan yleismaailmallisen hyväksynnän. Samoin julistuksen periaatteet on sittemmin kirjattu lukuisiin muihin sopimuksiin. Toisaalta taas julistus ei ole kuitenkaan tullut kaikkialla käytäntöön, jolloin se ei ole laillisesti sitova¹²². Julistuksen voidaan joka tapauksessa sanoa olevan laillisesti sitova niiden maiden osalta, jotka ovat sisällyttäneet julistuksen sisällön omiin perustuslakeihinsa. Eriävistä näkemyksistä huolimatta ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen katsotaan silti olevan YK:n peruskirjan autenttista tulkintaa ihmisoikeuksien osalta. Näin silti, vaikka se on ”vain” yleiskokouksen hyväksymä päätöslauselma.¹²³

Julistus ilmaisee ihmisoikeuksien osalta kansainvälisen tapaoikeuden ehdottomat minimivaatimukset pakottavana kansainvälisenä oikeutena. Kyse on siten ihmisoikeuksien *jus cogens* -opista¹²⁴. *Jus cogens* on aina ja kaikkialla velvoittavaa oikeutta, joiden säännöksistä ei voida millään perusteella poiketa missään olosuhteissa. Tiettyjen ihmisoikeuksien, etenkin orjuuden ja kidutuksen kiellon, on katsottu olevan tällaisia oikeuksia. Opin taustalla on luonnonoikeuden näkemys, jonka mukaan valtiot eivät voi edes keskinäisissä suhteissaan sopia *jus cogens*in vastaisesta menettelystä.¹²⁵

¹²¹ Kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on yleinen sopimussitovuus, *pacta sunt servanda*. Jokainen valtiosopimus on osaltaan kansainvälistä oikeutta, jonka luonne on eroteltavissa sopimuksen muotoon ja sisältöön. Kaikella – niin politiikalla, taloudella kuin esimerkiksi kulttuurillakin – on omat kansainväliset ulottuvuutensa, joita myös oikeudellinen sääntely koskettaa. Kansainväliseen oikeuteen katsotaan kuuluvan kaikki ne oikeussäännöt, jotka järjestävät valtioiden ja muiden kansainvälisten oikeussubjektien (kuten hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen) keskinäisiä oikeussuhteita. Sinänsä määritelmä jää kuitenkin melko ylimalkaiseksi edellyttäen ainakin kansainvälisen oikeussubjektin käsitteen täsmentämistä. (*Hakapää* 2010, s. 15–16).

¹²² Julistus voidaan luokitella ns. *soft law* -säännöksi. Vaikka sen ei katsottaisikaan olevan ”laillisesti sitova”, on sillä tosiasiallista moraalista sitovaa vaikutusta (*Saraviita* 2005, s. 29).

¹²³ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 217 A (III).

¹²⁴ *Rosén – Parkkari* 2004, s. 33–34. Esimerkiksi YK:n peruskirjan voimankäytön kielto on *jus cogens* -opin mukainen.

¹²⁵ *Hakapää* 2010, s. 72–74. *Jus cogens*ia konkretisoi Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 53 artikla (ks. myös artikla 64), jonka mukaan valtiosopimus on mitätön, jos se tekoaikanaan on ristiriidassa yleisen kansainvälisen oikeuden ehdottoman normin kanssa: *jus cogens* on kansainvälisen valtioyhteisön kokonaisuudessaan hyväksymä ja tunnustama normi, josta poikkeaminen ei ole sallittua ja jota voidaan muuttaa vain myöhemmällä saman luontoisella yleisen kansainvälisen oikeuden normilla. *Tuomas Ojanen* toteaaakin tiettyjen ihmisoikeuksien ehdottomuuden juontavan juurensa nimenomaan Wienin yleissopimuksen artikloihin 53 ja 64, EIS:n 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan ohella (*Ojanen* 2007, s. 1055).

2.4.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), myöhemmin KP-sopimus, tähtäsi aikanaan klassisia vapausoikeuksia vastaavien säännösten kirjaamiseen globaaliksi tarkoitettuun kansainvälisoikeudelliseen yleissopimukseen. Huomattavaa on, ettei sopimuksella esimerkiksi turvata yksityisomaisuuden suojaa – tämä johtuu siitä, että sopimuksen tekohetkellä sosialistiset valtiot eivät voineet, eivätkä voi edelleenkaan, hyväksyä omaisuuden loukkaamattomuutta ihmisoikeudeksi. Koko sopimus onkin kirjoitettu tavalla, joka mahdollistaa sen allekirjoittamisen kaikkien Yhdistyneiden kansakuntien jäsenten taholta. Osaltaan juuri tämän vuoksi sopimuksesta ei ole kehittynyt merkittävää ihmisoikeusjärjestelmää, vaan Euroopan neuvoston ihmisoikeusyleissopimus (EIS) on etenkin Länsi-Euroopassa ottanut ihmisoikeusjärjestelmänä johtavan paikan.¹²⁶

KP-sopimus sisältää ja käsittelee tarkemmin ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa mainittuja oikeuksia, kuten oikeutta elämään, yksityisyyteen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sanan- ja uskonnonvapauteen sekä tasavertaisuuteen. Sopimuksen 4 artiklan mukaan joistakin oikeuksista voidaan poiketa kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana, kuitenkin siten, ettei KP-sopimuksen 26 artiklassa turvattua yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa loukata¹²⁷. Artikla 4(2) kieltää myös loukkaamasta oikeutta elämään, oikeutta tulla tunnustetuksi henkilöksi oikeudellisessa mielessä, kidutuksen ja orjuuden kieltoa, ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta, mielivaltaisen pidätyksen kieltoa sekä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Hätätilan aikana vallitsevat usein kuitenkin valitettavasti olosuhteet, joissa voi tapahtua räikeitäkin ihmisoikeusloukkauksia. Sopimuksen 5 artikla ilmaisee ihmisoikeuksien heikennyskiellon, jonka mukaan perus- ja ihmisoikeuksia ei saa heikentää sopimusvaltiossa sillä perusteella, ettei KP-sopimus tunnusta kyseisiä oikeuksia tai että se tunnustaa ne suppeampina.

2.4.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeussopimus¹²⁸ (SopS 19/1990), joka sai alkunsa vuonna 1950, on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty kansainvälinen, ihmisoikeudet turvaava yleissopimus, johon useimmat Euroopan maat ovat liittyneet. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1989, ja se

¹²⁶ Ks. esim. *Saraviita* 2005, s. 29–30.

¹²⁷ Syrjintäkielto sisältyy myös Suomea velvoittavaan aseellisissa selkkauksissa sovellettavaan kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen.

¹²⁸ Euroopan ihmisoikeussopimusta koskien laajalti ks. *Pellonpää et. al.* 2012.

saatettiin voimaan tavallisella lailla¹²⁹ 1990. Sopimuksen voidaan sanoa olevan realistisen idealismin tuotosta, perustuen ajatukseen etteivät perusoikeuksia kunnioittavat demokraattiset hallinnot sodi keskenään. Ihmisoikeussopimuksena se on aina lajissaan, joka kattaa koko mantereen¹³⁰.

Sopimuksen ydinosa ja samalla kansallisten perusoikeuksien minimitaso muodostaa EIS:n ensimmäinen osa, jonka artikkelit 2-18 luettelevat sopimusjärjestelmän materiaaliset oikeudet. Sopimusta täydentävät erilliset lisäpöytäkirjat, joita ei ole sopimusvaltioissa ratifioitu lähellekään niin laajalti.¹³¹ On huomioitava, että Euroopan ihmisoikeussopimus, kuten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntö, on osa Suomen kansallista oikeuslähdeoppia – se on sitova kansainvälinen sopimus ja osa oikeusjärjestystämme¹³², mahdollistaen ihmisoikeustuomioistuimen laajan tulkintakäytännön kanssa suomalaisille lainsoveltajille arvokkaan pohjan kansalliselle perusoikeustulkinnalle¹³³.

Siinä missä perustuslakimme perusoikeussäännöstö turvaa ensisijaisesti perusoikeuksia, turvaa EIS ihmisoikeuksia. Jaottelu on kuitenkin keinotekoinen. Ihmisoikeuksilla on merkittävä yhteys perusoikeuksiin: Suomessakin perus- ja ihmisoikeudet liitettiin erottamattomalla tavalla toisiinsa vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja sittemmin perustuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2000¹³⁴. Vuonna 1995 Suomessa toteutettu perusoikeusuudistus lähensi kansallista perusoikeusjärjestelmää kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kansallisella tasolla tulkinnallinen harmonisointi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kesken on tärkeää¹³⁵ – vaikka niiden muodollinen pohja onkin erilainen¹³⁶, koskevat ne sisällöllisesti pitkälti samoja oikeuksia ja ne ovat tiiviissä ja merkittävässä vuorovaikutuksessa keskenään¹³⁷. EIT muovaakin ylikansallisenä tuomioistuimena oikeusjärjestyksemme sisältöä uudelleen ihmisoikeuksien osalta – ja koska perusoikeussäännöksillämme edellytetään olevan vähintään yhtä vahva suoja

¹²⁹ Kansainvälisen oikeuden valtiosisäinen vaikutus toteutuu joko monistisen tai dualistisen järjestelmän mukaisesti. Ensimmäisessä kansainvälinen oikeus muodostaa yhtenäisen oikeusjärjestelmän kansallisen oikeuden kanssa, ja kansainväliset velvoitteet sitovat valtiota välittömästi myös sisäisesti. Jälkimmäisessä on puolestaan kaksi eri oikeusjärjestelmää, jolloin kansainvälisen oikeuden valtiosisäinen soveltaminen edellyttää erityisiä voimaansaattamistoimia. Suomi on näiden kahden oikeusjärjestymallin välimaastossa, ja meillä valtiosopimusten sisäistäminen tapahtuu ns. blankettilailla tai asetuksilla, joissa sopimusteksti seuraa säädöstä sen liitteenä. Tällöin puhutaan ns. inkorporaatiomenettelystä. (ks. esim. *Hakapää* 2010, s. 22).

¹³⁰ *Wildhaber* 2011, s. 204–206.

¹³¹ *Pellonpää et. al.* 2012, s. 313. EIS:n 2-18 artikloista laajasti ks. saman teoksen s. 313–854.

¹³² Ks. esim. *Laakso* 2012, s. 289.

¹³³ *Viljanen* 1998, s. 255. Ks. myös *Husa – Jyräki* 2012, s. 378–379.

¹³⁴ Esim. *Saraviita* 2005, s. 7.

¹³⁵ *Viljanen* 1998, s. 258.

¹³⁶ Perusoikeudella viitataan Suomen perustuslaissa ilmenevään perusoikeussäännökseen, kun taas ihmisoikeudella tarkoitetaan kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa yksilölle turvattua perustavanlaatuista oikeutta (esim. *Karapuu* 2011, s. 67).

¹³⁷ *Hallberg* 2011, s. 29. Näin myös *Veli-Pekka Viljanen*, jonka mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vahvat sisällölliset kytkennät sekä niiden kansallisen valvonnan institutionaaliset yhteydet ovat luoneet edellytyksiä perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien ihmisoikeusmääräysten harmonisoinnille (*Viljanen* 2001, s. 283).

kuin vastaavalla ihmisoikeudelle, vaikuttaa EIT:n oikeuskäytäntö myös kansallisiin perusoikeussäännöksiin¹³⁸.

Tuori näkee ihmisoikeus- ja oikeusvaltioperiaatteiden, *modernin oikeuden normatiivisen syvärakenteen*, saavan nimenomaisen ilmauksensa nimenomaisesti kansallisten perustuslakien säännöksissä ja ihmisoikeussopimusten määräyksissä. Perustuslait ja ihmisoikeussopimukset ovatkin oikeuden tasottelussa erikoislaatuisessa asemassa: vaikka ne ovat oikeuden pintatasolle¹³⁹ sijoittuvia säädöksiä, ilmentää niiden normatiivinen sisältö välittömästi pinnanalaisten kerrostumien periaatteita ”kypsän modernin oikeuden oloissa”¹⁴⁰. Näissä dokumenteissa vahvistetut oikeudet¹⁴¹ asettavat pidäkkeitä lainsäätäjien ja muiden valtioelinten toimivalloille, toteuttaen samalla oikeuden itserajoitusta.¹⁴² Saman huomion tekee myös *Lavapuro* toteamalla EIS:n nimenomaisesti kieltävän käyttämästä ihmisoikeussopimusta heikentämään kansallisen lainsäädännön tai muiden kansainvälisten sopimusten yksilön oikeuksille antamaa parempaa suojaa¹⁴³.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttö ja siihen liittyvä ihmisoikeussopimuksen tulkinta on evolutiivis-dynaamista¹⁴⁴ ja kuhunkin ajankohtaan sopeutettua, mikä tarkoittaa samalla myös EIS:n olevan niin sanotusti ”elävä asiakirja” (*living instrument*). Ihmisoikeussopimusta tulee tulkita siten paitsi sanamuodonmukaisesta, myös tarkoituksen ja päämäärän kautta.¹⁴⁵ Suomessa perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan vuonna 1990, että kansallista lainsäädäntöä on tulkittava sopusoinnussa EIS:n kanssa. Siten tuomioistuimet ovat velvoitettuja huomioimaan sopimuksen sisällön kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan, ja ”erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehtoista on pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista ja on näin ymmärrettynä ihmisoikeusystävällinen”

¹³⁸ Tuori 2003, s. 923.

¹³⁹ Kaarlo Tuori on kehittänyt *oikeuden kerrostuneisuuden rakennelmaoppia*, jossa oikeus jakautuu oikeuden pintakerrokseen, oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen, ja jossa em. kerrokset ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa *sedimentaatio-* ja *konstituutiosuhteiden* välityksellä. *Sedimentaatio*ssa oikeuden pintatason tapahtumat tiivistyvät ja suodattuvat oikeuskulttuuritasoon ja oikeuden syvärakenteeseen. *Konstituutio*ssa puolestaan pinnanalaiset kerrostumat konstituivat oikeuden pintatason tapahtumien mahdollisuuden. (Tuori 2000, ss. 220)

¹⁴⁰ Tuori näkee (oman käsitteistönsä mukaisesti) perusoikeuksien sijoittuvan Habermasin rekonstruktiossa oikeuden normatiiviseen syvärakenteeseen: kyse ei ole perusoikeuksista sellaisina, kuin ne ovat positivoitu kansallisissa perustuslaeissa, joskaan perusoikeudet tai oikeuksien järjestelmä eivät ole voimassa *kuin* positiivisena oikeutena. Toisin sanoen perusoikeuksille on annettava tietty tulkinta perustuslaeissa ja niitä on täsmennettävä. (Tuori 2000, s. 100)

¹⁴¹ Perustuslaissa vahvistetut perusoikeudet ja ihmisoikeussopimusten ihmisoikeussäännökset.

¹⁴² Tuori 2000, s. 247. *Oikeuden itserajoituksessa* oikeuden moraalisten ja eettisten kytkeiden nähdään hillitsevän tavoiterationaalisuuden leimaaman lainsäätämistyön vaikutuksia. Oikeuden itserajoitusta ja siihen liittyvää problematiikkaa Tuori on lähestynyt *Ronald Dworkinin* ja *Jürgen Habermasin* muodostamien kantojen lähtökohdista, joissa molemmissa moraaliset tavoitteet ovat ensisijaisia poliittisiin tavoitteisiin nähden. (Tuori 2000, s. 245)

¹⁴³ *Lavapuro* 2010, s. 156.

¹⁴⁴ Ihmisoikeustuomioistuin on ylpeä luomastaan evolutiivisesta sopimustulkinnasta, joka ”elää” muun muassa muuttuvien sosiaalisten arvojen mukana (Wildhaber 2011, s. 210; ks. myös *Pellonpää et. al.* 2012, s. 289–298).

¹⁴⁵ Ks. esim. *Laakso* 2012, s. 290.

(PeVL 2/1990 vp, s. 2-3). Samaten suomalainen perusoikeusmyönteinen laintulkinta täydentää osaltaan ihmisoikeusystävällistä laintulkintaa¹⁴⁶.

Ihmisoikeussopimuksen tarjoaman kansainvälisen suojan voidaan sanoa olevan nykyisen perustuslain ja entisen hallitusmuodon tarjoamaa suojaa ehdottomampi. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea suomalainen poikkeuslakimahdollisuus ja PeL 23 § nimenomainen maininta, että tilapäisten poikkeusten on oltava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Siten myös perustuslaki korostaa ihmisoikeuksien minimisuoja, mistä ei voida joiltain osin poiketa edes hätätilan aikana.¹⁴⁷ Ihmisoikeussopimuksen 15 artikla säätelee sopimusvelvoitteista poikkeamista hätätilan aikana, mutta on huomioitava, että kyseistä artiklaa voidaan soveltaa vain hyvin poikkeuksellisissa oloissa, joskin sopimusvaltioille on annettu määrätty harkintavalta kriteerien täyttymisen osalta. Sopimuksen 2 artiklasta (oikeus elämään)¹⁴⁸ ei voida poiketa – sama koskee sopimuksen artikloja 3 (kidutuksen kieltä), 4 (orjuuden ja pakkotyön kieltä), 7 (ei rangaistusta ilman lakia) ja 14 (syrjinnän kieltä). Lisäksi kaksoisrangaistuksen kieltävästä *ne bis in idem* -kiellosta¹⁴⁹ ei voida poiketa. Kyseisten artiklojen loukkaaminen merkitsisi valtion ihmisoikeusrikkomusta¹⁵⁰.

2.4.4 Perusoikeudet Euroopan unionissa ja EU:n perusoikeuskirja

Euroopan yhteisöjen – nykyisen unionin – alkumetreillä sen kirjoitettuun lainsäädäntöön ei sisältynyt mainintaa perus- tai ihmisoikeuksista. Sen vuoksi yhteisöjen ja unionin tuomioistuin joutui tietyllä tavalla luovimaan antamissaan tuomioissa tietä perusoikeuksille¹⁵¹. Esimerkiksi tapauksessa *Stauder v. Ulm* (C-29/69) tuomioistuin totesi, ettei riidanalaisissa määräyksissä aseteta kyseenalaisiksi ihmisille kuuluvia perusoikeuksia, jotka kuuluvat yhteisöjen oikeuden

¹⁴⁶ Esim. Laakso 2012, s. 291. Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa edistävät etenkin PeL 22 §, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen, sekä PeL 106–107 §, jotka velvoittavat tuomioistuinten antamaan etusijan perustuslain säännökselle, mikäli lain tai sitä alemman säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

¹⁴⁷ Viljanen 1998, s. 260. Myös entisen hallitusmuodon 16 a §:ssä oli nimenomainen maininta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta perusoikeusrajoitusten osalta.

¹⁴⁸ EIS:n 2 artikla on muotoiltu tietyllä tapaa hivenen omituisesti: ensinnäkin se toisaalta vaatii sopimusosapuolia turvaamaan laissa yksilön oikeuden elämää, jonka jälkeen artikla luettelee siihen poikkeuksia. Artikla ei toisin sanoen turvaa itse elämää, vaan oikeutta elämään. (van Dijk – van Hoof 1990, s. 216–217)

¹⁴⁹ ”*Ei kahdesti samassa asiassa.*”

¹⁵⁰ Ks. esim. Viljanen 2011, s. 185.

¹⁵¹ Tapaus *Flaminio Costa v. ENEL* (C-6/64) käynnisti vilkkaan keskustelun perusoikeuksien asemasta Euroopan integraatioprosessissa. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin vahvisti kyseisessä tuomiossaan ensimmäistä kertaa EU-oikeuden ehdottoman etusijan kaikkeen kansalliseen oikeuteen. Unionin tuomioistuimen asema perustuu osaltaan sen ratkaisupakkoon: tuomioistuimen aktivismissa ei ole ollut kyse sen halusta anastaa tarkoituksella unionin lainsäätäjälle tai jäsenvaltioille kuuluvaa päätösvaltaa, vaan ratkaisupakkotilanteissa unionin muut toimielimet ovat olleet joko kyvyttömiä taikka haluttomia tarttumaan unionin kehityksen kannalta keskeisiin ja tarpeellisiin kysymyksiin, jolloin tuomioistuin on pakon edessä lähtenyt kehityksen tielle. (Esim. Ojanen 2005, s. 1212.)

yleisiin periaatteisiin. Näkemystä vahvistettiin tapauksessa *Internationale Handelsgesellschaft* (C-11/70), jossa todettiin jälleen perusoikeuksien kunnioittamisen olevan olennainen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita¹⁵², joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Tuomioistuin lisäsi, että ”jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne ja tietyt kansainväliset ihmisoikeussopimukset tarjoavat lähtökohtia ja virikkeitä perusoikeuksille yhteisöissä”¹⁵³.

Unionin perusoikeusjärjestelmän voidaankin tietyllä tapaa katsoa muotoutuneen tuomioistuimen harjoittaman oikeuskäytännön kautta¹⁵⁴. Kyse ei ole kuitenkaan ollut pelkästään yksipuolisesta monologista, vaan keskustelua on tapahtunut sen ja kansallisten tuomioistuinten välillä – etenkin saksalaisten ja italialaisten valtiosääntötuomioistuinten kannanotot ovat vaikuttaneet olennaisesti doktriinin muodostumiseen¹⁵⁵. On kuitenkin huomioitava, ettei perus- ja ihmisoikeuksiin liity unionitasolla kompetenssivaikutusta: oikeudet eivät vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon, eivätkä unionin toimivaltuudet niiden osalta laajene¹⁵⁶. Lisäksi käsiteltävän asian on kuuluttava unionin toimivaltaan, jotta unionin tuomioistuin voi ottaa käsiteltäväkseen perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevan tapauksen¹⁵⁷.

Nykyisin Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmään vaikuttaa oleellisesti sen suhde kotimaisiin perusoikeusjärjestelmiin sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asema unionin oikeudessa. Lähtökohtaisesti unionissa sovelletaan rinnakkain kansallisia ja unionin perusoikeusjärjestelmiä. EU ei toistaiseksi ole liittynyt mihinkään kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. Toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksella on kuitenkin ollut jo pidempään erityinen merkitys unionin oikeudessa: Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/1), joka muuttui Lissabonin sopimuksen myötä jäsenvaltioita sitovaksi¹⁵⁸, toteaa EIS:n asettavan vähimmäistason perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa. Lisäksi EIT on katsonut EU-oikeuden takaavan perusoikeussuojan tason ihmisoikeussopimusta vastaavaksi¹⁵⁹, ellei toisin ole syytä epäillä yksittäistapausten osalta¹⁶⁰. Ratkaisussa tapaukseen *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti* (tuomio 30.6.2005) todetaan:

¹⁵² Tuomioistuin totesi saman jälleen kerran ratkaisussaan tapaukseen *Nold v. Euroopan yhteisöjen komissio* (C-4/73).

¹⁵³ Ojanen 2009, s. 1108–1109.

¹⁵⁴ Ks. esim. Tuori 2003, s. 922. Oikeuskulttuurisesti unionioikeus onkin yhdistelmä angloamerikkalaisen common law -järjestelmän ja mannereurooppalaisen roomalais-germaanisesta oikeuspiiristä vaikutteita. Common law -piirteet korostuvat unionin tuomioistuimen roolissa EU-oikeuden kehittäjänä. Unionioikeuden erityispiirteistä ks. myös Tuori 2002, s. 263–266.

¹⁵⁵ Ks. esim. Helander 1998, s. 13. Myös Suomessa perustuslakivaliokunta on kiistänyt EU-oikeuden ehdottoman etusijan kansalliseen oikeuteen nähden perusoikeuskysymyksessä tilanteessa: unionioikeus ei saa heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa (ks. Saraviita 2005, s. 81 ja PeVL 25/2001 vp).

¹⁵⁶ EU:n perusoikeuskirjan (2000/C 364/1) 51 artiklan 2 kohta.

¹⁵⁷ Ks. esim. Ojanen 2009, s. 1112.

¹⁵⁸ Ks. esim. Hakapää 2010, s. 179. EIS:n merkityksestä EU:ssa Lissabonin sopimuksen jälkeisenä aikana ks. myös Weiß 2011.

¹⁵⁹ Ns. *equivalent protection* -doktriini.

¹⁶⁰ Esim. Ojanen 2011, s. 453.

*"The Court finds that the protection of fundamental rights by Community law can be considered to be, and to have been at the relevant time, 'equivalent' to that of the Convention system."*¹⁶¹

Perusoikeuskirjan VI osasto sisältääkin samankaltaisia määräyksiä lainkäytön osalta kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Samaten perusoikeuskirjan artikkelit 47–49¹⁶² ovat yhdenmukaisia EIS:n 6 artiklan ja sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan kanssa.¹⁶³ Perusoikeuskirjan artiklan 6(2) mukaan unioni myös liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (EIS), sen kuitenkin vaikuttamatta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan.

Perusoikeuskirja jakautuu seitsemään lukuun. Ensimmäisessä käsitellään ihmisarvoon liittyviä oikeuksia, toisessa vapausoikeuksia, kolmannessa tasa-arvoa ja neljännessä yhteisvastuuta. Viidennessä luvussa luetellaan kansalaisten oikeudet ja kuudennessa lainkäyttöä koskevia oikeuksia ja säädöksiä, seitsemännen luvun sisältäen yleisiä määräyksiä. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat vain unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti – jäsenvaltioita perusoikeuskirjan säädökset koskevat ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjassa lueteltuja oikeuksia ja vapauksia voidaan perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Näin myös unionin perusoikeuskirja edellyttää perusoikeuksia rajoitettaessa lailla säätämisen vaatimusta sekä perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta. Artiklan 1 kohdassa lausutaan myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä vain välttämättömistä syistä ja unionin tunnustamien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

¹⁶¹ De Hert – Korenica 2012, s. 881.

¹⁶² Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen sekä laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate.

¹⁶³ Ks. Laakso 2012, s. 294.

*”But a Constitution of Government once changed from Freedom,
can never be restored. Liberty, once lost, is lost forever.”*
– John Adams

3 PERUSOIKEUDET JA KRIISILAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Turvallisuudesta oikeudellisessa kontekstissa

Suomalaisille turvallisuus¹⁶⁴ on tärkeä arvo, ja osaltaan siksi esimerkiksi poliisi ja puolustusvoimat nauttivat vahvaa luottamusta kansan taholta. Samoin riippumattomiin tuomioistuimiin luotetaan.¹⁶⁵ On kuitenkin huomioitava, että turvallisuuteen vetoaminen ja sen vahva korostaminen johtaa helposti kritiikittömään suhtautumiseen esillä oleviin, potentiaalsiin uhkakuviin¹⁶⁶, jolloin on myös vaarana että toimeenpantavat, etenkin rikosoikeudelliset, kontrollitoimet eivät ole tuomioistuinpäätöksiä vaan hallinnollisia, jolloin myös syrjäytetään lain tarkoitus ja merkitys. Osaltaan poliitikkojen nostaessaan haluamiaan uhkia esille, muuntuu uhkien määrittely itsessään uhkakuvapolitiikaksi¹⁶⁷. Jukka Lindstedt tuo esille paradoksin, jonka mukaan objektiivisen turvallisuuden parantuminen onkin johtanut subjektiivisiin pelkoihin. Toisin sanoen mitä turvatumpaa elämämme on, sitä enemmän koemme ja näemme uhkia ja riskejä¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Turvallisuuden määrittely itsessään ei ole yksinkertaista käsitteen ollessa moniselitteinen. Esimerkiksi kansainvälisessä politiikassa sillä viitataan usein eri asiaan kuin arkikielessä. Karkeasti ottaen voitaneen sanoa sen tarkoittavan yleisesti *vapautta uhkista tai kykyä puolustautua niitä vastaan*. Maailman muuttuessa myös turvallisuus muuttuu (Eskola 2008, s. 1-2). Kööpenhaminan koulukunta on puolestaan esittänyt turvallisuuskäsityksen jakamista viiteen sektoriin: sotilaalliseen, ympäristölliseen, taloudelliseen, yhteisölliseen – sektorijajottelu ilmentää turvallisuuden laajentamista kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella (Palonen 2010, s. 59). Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan puolestaan [sisäisellä] turvallisuudella tarkoitetaan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta” (VNpp 23.9.2004, s. 8-9). Turvallisuudesta ks. myös Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 67.

¹⁶⁵ Ks. esim. Lindstedt 2007, s. 1006.

¹⁶⁶ Uhkakuvan käsite liittyy kiinteästi turvallisuuteen, jonka perinteinen määritelmä tarkoittaa juurikin vapautta uhkista tai kykyä puolustautua niitä vastaan. Kuten turvallisuuden kohdalla, myös uhkan määrittely on monimutkaista. Kielessämme se mielletään ”mahdollisesti toteutuvaksi epämieluisaksi, pelottavaksi tai vahingolliseksi seikaksi” sekä ”vaaraksi, joka uhkaa tai jonka voi kuvitella uhkaavan jotakin”. Turvallisuuspoliittisella tasolla puhuttaessa kyse on usein sotilaallisista uhkakuvista, joita arvioidaan kaavalla *uhka* = *tahto* x *kyky*, ottaen huomioon lisäksi uhkan todennäköisyys ja vaikuttavuus. Esimerkiksi YK puolestaan määrittelee uhkat kuuteen eri kategoriaan, kuten taloudellisiin ja sosiaalisiin ughiin, konflikteihin ja terrorismiin. Käsitteen määrittelyn problemaattisuudesta johtuen todettakoon uhkien olevan subjektiivisia riippuen määrittelijästään. (Seppälä 2011, s. 1-2.)

¹⁶⁷ Seppälä 2011, s. 2. Myös Heiskanen esittää (2013, s. 24) turvallisuuden politisoituneen, sillä turvallisuus ei määrity ainoastaan sellaiseksi, miten se koetaan, vaan ensisijaisesti sellaiseksi, miksi se tehdään. Näin ollen niin turvallisuuden kuin uhkakuvienkin määrittely on poliittinen toimenpide. Samanaikaisesti poliittisten päämäärien saavuttamiseksi oikeus on pyritty valjastamaan turvallisuushallinnon käyttöön ja näin oikeutta pyritään ”manipuloimaan”. (Heiskanen 2013, s. 628.)

¹⁶⁸ Lindstedt 2007, s. 1015.

Mutta onko yleinen turvallisuus perusoikeus¹⁶⁹? Riippuen käsillä olevasta perusoikeudesta ja sille annettavasta painoarvosta, on sillä merkitystä tehtävän kontrollipolitiikan kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut (PeVL 23/1997 vp, s. 2-3) perusoikeuksien suojaamisvelvoitteen oikeuttavan hyväksyttävällä tavalla perusoikeusrajoitukset, jotka tapahtuvat kriminalisoinnin kautta. Samaten julkisen vallan velvoitetta turvata oikeus elämään, vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen on hyödynnetty perusteluna poliisin toimivaltuuksien lisäämiselle, mikä puolestaan on johtanut pelkoon turvallisuuden noususta ”superperusoikeudeksi”.¹⁷⁰ Yleinen järjestys ja turvallisuus kuuluvat arkipäivään, tässä suhteessa ei liene mitään epäselvää¹⁷¹. Sen nimissä ei kuitenkaan voida puuttua kaikkeen oikeusjärjestyksen vastaiseen toimintaan¹⁷².

Teuvo Pohjolainen viittaa samaan: hänen mukaansa perusteltaessa perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen PeL 22 §:llä, esitetyn konstruktion logiikkaa noudattaen kaikki turvallisuutta edistävät tai jo pelkästään mahdollisesti¹⁷³ edistävät toimet voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä – huolimatta siitä, että rajoitukset puuttuisivat perusoikeuksiin. *Pohjolainen* näkee vaaran, että henkilökohtaisesta turvallisuudesta pyritään muovaamaan horisontaalivaikutuksen¹⁷⁴ avulla edellä mainittua superoikeutta, ”yleistä turvallisuuslauseketta”, johon viittaamalla mahdollistettaisiin kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen.¹⁷⁵ Samalla se käytännössä tarkoittaisi turvallisuusviranomaisten yksilön oikeuksiin puuttumisen toimivaltuuksien lisäämistä, mille juurikin perusoikeussäännösten tulee osoittaa rajat¹⁷⁶.

Myös laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, ovat omalta osaltaan kritisoineet käsitystä, jonka mukaan turvallisuus perusoikeutena sellaisenaan¹⁷⁷

¹⁶⁹ *Heikki Kammonen* toteaa (2012, s. 4) *Kerttulaan* viitaten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden olevan valtiosääntöoikeudellinen termi tarkasteltaessa sen ylläpitoa julkisen vallan käyttönä. Ks. myös *Heiskanen* 2013, s. 205–206; on pohdittu, onko yleinen järjestys ja turvallisuus perusoikeus, ja jos on, voidaanko siten muita perusoikeuksia turvallisuuden nimissä rajoittaa. Mutta entä jos käänämme asian toisinpäin ja tarkennamme sitä hieman. Voisimmeko esimerkiksi katsoa, että *oikeus ihmisarvoiseen elämään* olisikin turvallisuus-oikeus? Tässä turvallisuus-oikeudessa korostuisi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen turvallisuutta taatessa.

¹⁷⁰ *Lindstedt* 2007, s. 1015–1016.

¹⁷¹ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen keskeisimpinä tavoitteina voidaan pitää perusoikeuksien yleistä loukkaamattomuutta sekä julkisen vallan toimintakyvyn takaamista (ks. esim. *Kammonen* 2012, s. 25).

¹⁷² Ks. myös *Kammonen* 2012, s. 27.

¹⁷³ Etenkin ”mahdollisesti turvallisuutta edistävät toimet”, mikäli niitä perusteltaisiin vain PeL 22 §:llä ja toimet mahdollistettaisiin tavallisella lailla perusoikeuksien perustuslainsuojasta piittaamatta, olisi kyseessä automaattisesti mielivallan käyttö.

¹⁷⁴ Ylipääntäänkin ajatus perusoikeuksien horisontaalivaikutuksista mainitaan vain lyhyesti ja yleispiirteisesti hallituksen esityksessä koskien perusoikeusuudistusta (*Helin* 2012, s. 12; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 29).

¹⁷⁵ *Viljanen* 2001, s. 161–162.

¹⁷⁶ *Viljanen* 2001, s. 180.

¹⁷⁷ Tuori korostaa, ettei ole valtiosääntöoikeudellisessa mielessä mielekästä pyrkiä perustelemaan perusoikeuksiin puuttumista perusteilla, jotka ”jäänmöksettä palautettaisiin muihin perusoikeuksiin tai ylipääntään valtiosääntönormeihin” (*Tuori* 2002, s. 108).

oikeuttaisi toisten perusoikeuksien rajoittamisen¹⁷⁸. Sisäministeriö esitti vuonna 2000 näkemyksen, jonka mukaan oikeus turvallisuuteen ja kotirauhaan kuuluivat ”ydinperusoikeuksiin”, jolloin ne tulisi mieltää tulkintatilanteessa muiden perusoikeuksien yläpuolelle. Silloinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimä* tyrmäsi tulkinnan todeten, että kaikki perusoikeudet tulee pyrkiä toteuttamaan mahdollisimman laajasti¹⁷⁹. Myös apulaisoikeuskansleri on katsonut olevan oikeusvaltion periaatteiden näkökulmasta ristiriitaista, että poliisi voisi poliisilaissa (872/2011; PoliisiL) olevan, sanamuodoltaan varsin abstraktin ja tulkinnallisesti väljän, yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan säädöksen¹⁸⁰ nimissä rajoittaa perusoikeuksia.¹⁸¹

Turvallisuus korostuu huomattavasti entisestään poikkeuksellisissa oloissa, ja sen turvaamiseksi ja varmistamiseksi saatetaan joutua toteuttamaan poikkeuksellisia toimia. Valtio, jolle kansalaisten turvallisuuden takaaminen perinteisesti on kuulunut, ja jolla on monopoli järjestyksen ja lainmukaisuuden valvonnassa valtion rajojen sisällä¹⁸², voi tarvittaessa käyttää väkivaltakoneistoa turvallisuuden takaamiseksi. Kriisilainsäädännön mahdollistamat perusoikeusrajoitukset ja pakkotoimet ovatkin usein jännitteisessä tilassa yksilöiden perusoikeuksien ja perusoikeussuojan kanssa, jolloin pakkotoimet saattavat koetella myös oikeusvaltion rajoja. Oikeusvaltiolla (*Rechtsstaat*) tarkoitetaan perinteisesti valtiota, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa niin valtionorgaanien, viranomaisten kuin kansalaistenkin on noudatettava näitä oikeussääntöjä¹⁸³, julkisen vallan ollessa samanaikaisesti sidottuna erityiseen, vaikeutetuin muodoin säädettyyn perustuslakiin. Oikeussääntöjä soveltavat puolestaan riippumattomat tuomioistuimet. Oikeusvaltio edellyttää samaten, että yksilön oikeusasemasta voidaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö voi itse välittömästi tai välillisesti vaikuttaa. Aineellisessa mielessä edellytetään myös, että yksilön asemaa suojaavat perustuslaissa säädetyt perusoikeudet.¹⁸⁴

Vaikka oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti yksilöiden perusoikeudet ja oikeusturva tulee turvata, lienee kuitenkin realismin nimissä perusteltua todeta *Tuorin* tavoin, että ”*perusoikeudet ja oikeusvaltion periaatteet on tulkittava kulloisissakin yhteiskunnallisissa oloissa aina*

¹⁷⁸ Lindstedt 2007, s. 1033.

¹⁷⁹ Oikeusasiamies lisäsi, että ”viimeaikaisessa perusoikeuskeskustelussa on muutenkin kyseenalaistettu turvallisuus itsenäisenä perusoikeutena, johon viittaamalla perinteisiä vapausoikeuksia olisi lupa aina tarpeen vaatiessa kaventaa.”

¹⁸⁰ Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan ”poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen - -.”

¹⁸¹ Lindstedt 2007, s. 1031–1033.

¹⁸² Esim. Palonen 2010, s. 38.

¹⁸³ Kyseessä siten laillisuusperiaate, *Rule of Law*.

¹⁸⁴ Esim. Jyräki 2003, s. 249.

uudestaan”¹⁸⁵. Tarkoituksena ei luonnollisestikaan ole rajoittaa ihmisten ja oikeushenkilöiden oikeuksia mielivaltaisesti, mutta on mahdollista, että niihin joudutaan puuttumaan laajalti melko herkästikin kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Esimerkiksi etenkin puolustustilalain mahdollistamat laajat valtuudet viranomaisille ja tuomioistuimille poikkeusolojen voittamiseksi ja lain taustalla olevien päämäärien saavuttamiseksi voivat merkitä voimakastakin puuttumista yksilön oikeusasemaan¹⁸⁶. Jo uhka-alueilla joudutaan ryhtymään voimakkaisiin tosiasiallisiin toimiin hyökkäyksen estämiseksi ja torjumiseksi, jolloin perusoikeussuojaan saattaa tulla syvällekin käyviä poikkeuksia riitauttaen helposti eri intressit keskenään¹⁸⁷.

Klassinen oikeusvaltiollinen hätätilan käsite, jolla perustellaan valtiosäännön¹⁸⁸ saattamista väliaikaisesti voimasta valtion tehokkuuden lisäämiseksi, johtaa *Ingeborg Mausin* mukaan paradoksaaliseen ristiriitaan, valtiosäännön nimenomaisen tarkoituksen ollessa nimittäin juurikin tuon tehokkuuden rajoittaminen¹⁸⁹. Samaista paradoksia voidaan tarkastella myös perusoikeusuudistuksen jälkeisessä Suomessa. *Lavapuro* kirjoittaa *Tuorin* esittäneen näkemyksen, jonka mukaan valtiosääntökäytännössämme voidaan näemmä ylipäättäänkin lähestulkoon aina argumentoida yleisen turvallisuuden olevan yksittäisten henkilökohtaisten turvallisuuksien summa, jolloin yleisen turvallisuuden toteuttamisessa on samalla siten kyse myös perusoikeutena turvatun henkilökohtaisen turvallisuuden toteuttamisesta¹⁹⁰. *Tuorin* mukaan EIS:n systematiikassa ihmisoikeuksille muodostuva ulkoinen rajoitusperuste on Suomessa muuntunut perusoikeudeksi, jolla pyritään perustelemaan perusoikeusrajoituksia, jolloin perusoikeusjärjestelmä ei enää kykene rajoittamaan julkisen vallan yksityistä autonomiaa ja sen pakkokeinojen käyttöä.¹⁹¹ Aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon perusoikeusluvun soveltamiskäytäntö näyttäisikin vieneen ainakin aiemmin tilanteeseen, jossa

¹⁸⁵ *Tuori* 2000, s. 130.

¹⁸⁶ Ks. esim. *Aine et. al.* 2011, s. 177.

¹⁸⁷ *Aine et. al.* 2011, s. 210.

¹⁸⁸ Valtiosäännön voidaan sanoa olevan vähintäänkin varsin omalaatuinen ilmiö, sen sijoittuessa niin oikeudelliseen kuin poliittiseen järjestelmään modernissa yhteiskunnassa. Ensinnäkin valtiosääntö vahvistaa poliittisen vallan organisaation ja määrittelee tuon organisaation vallan rajat sekä turvaa sen legitimitettiä. Toiseksi valtiosääntö ohjaa erillisten säädösten kautta aiemmin mainitun poliittisen organin uusien oikeusnormien säätämismenettelyä varmistaen samalla (modernin) oikeuden positiivisuuden. Lisäksi valtiosääntö vahvistaa oikeusjärjestyksen tunnistamissäännön sekä mahdollistaa perusoikeussäännösten ja normikontrollijärjestelmän kautta ratkaisun modernin oikeuden rajojen ongelmaan (*Tuori* 2002, s. 51). Jo perustuslain 1 § 2 momentissa todetaan, että ”Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa”. Valtiosääntö sisältääkin, toisin kuin perustuslaki, kaikki tietynsisältöiset säännökset riippumatta niiden normihierarkkisesta asemasta. Toisaalta myös perustuslain tehtävinä on aiemmin valtiosäännön tehtäviksi mainitut (ks. esim. *Tuori* 2002, s. 78).

¹⁸⁹ *Tuori* 1999, s. 921.

¹⁹⁰ *Lavapuro* 2010, s. 250. Kaarlo Tuori nostaa esille (*Tuori* 2002, s. 91) Ronald Dworkinin näkemyksen, että ratkaistaessa konfliktitilanteissa kiperiä juttuja, on ne *taking rights seriously* -teen mukaisesti ”ratkaistava yksilöllisiä oikeuksia perustelevien periaatteiden eikä yhteiskunnan kollektiivisiin tavoitteisiin viittaavien politiikkatyyppisten normien nojalla” (periaatteet ennen poliitikkoja). Robert Alexy taas näki yksilön oikeudet ja kollektiiviset hyvät yhdenvertaisina.

¹⁹¹ *Tuori* 1999, s. 930 ja *Viljanen* 2001, s. 160.

perusoikeussäädösten tarkoitus kääntyi pääläelleen: perusoikeudet eivät enää asettaneet pidäkkeitä väkivaltakoneiston käytölle, vaan päinvastoin ne perustelivat ja edellyttivät sitä¹⁹².

Taustalla oli etenkin henkilökohtaista turvallisuutta koskevan oikeuden tulkinta, jonka nähtiin asettavan julkiselle vallalle velvoitteita turvata yksilön oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, mikä joidenkin näkemysten mukaan edellyttäisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamista. Paradoksaalista kyllä, kajoaminen yksilöiden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen oikeutettiin siis perustelulla, jonka mukaan yleinen turvallisuus on perusoikeus.¹⁹³ Näkemystä pyrittiin tukemaan osaltaan EIS:n 5 artiklalla sekä KP-sopimuksen 9 artiklalla, jotka turvaavat yksilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden. Näkemys on kuitenkin vieras etenkin EIS:n soveltamiskäytännölle, jonka mukaan oikeus turvallisuuteen on epäitsenäinen oikeus¹⁹⁴, ja joka kytkeytyy pikemminkin henkilökohtaisen vapauden suojaan.¹⁹⁵ Toisin sanoen EIS:n tarkoittamalla turvallisuudella ei viitata kollektiiviseen hyvään, yhteiskunnalliseen tilaan¹⁹⁶. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksilöllisenä oikeutena turvattu henkilökohtainen turvallisuus ja yleinen turvallisuus kollektiivisena hyvänä olisi pidettävä toisistaan erillään kaikissa tilanteissa, vaikkakin ne tulee mieltää perusoikeusjärjestelmän ulkopuolisiksi¹⁹⁷.

3.2 Kriisilainsäädäntö

Suomalaisessa kriisilainsäädännössä on lähdetty perusajatukselta, jonka mukaan erilaisiin häiriötilanteisiin tarvitaan ja joihin tulee antaa erilaiset säännökset. Näin ollen arvioitavaksi nousevat esimerkiksi uhkan vakavuus ja sen mahdolliset vaikutukset, suojeltava etu, toimenpiteiden kiireellisyys ja niiden vaikutusten laajuus.¹⁹⁸ Kriisilainsäädäntöön liittyy myös hätätilaoikeuden käsite: esimerkiksi *Tuori* viittaa hätätilaoikeudella valtioelinten

¹⁹² Tuori on myös varoitellut perusoikeuksien liiallisesta korostamisesta ylipäänsä ja siihen liittyvästä ylikonstitutionalisoitumisen vaaroista. Ks. *Tuori* 2003, erityisesti s. 936–943.

¹⁹³ Kysymys muuntui siten perusoikeusjärjestelmän sisäiseksi punnintakysymykseksi: suojaamalla perusoikeudet yksilöiden välisissä horisontaalisuhteissa, oikeutettiin niiden rajoittaminen julkisen vallan ja yksityisen välisissä vertikaalisuhteissa (*Tuori* 1999, s. 925). Kun väkivaltakoneiston käyttöä perusoikeuksien kustannuksella perustellaan klassisen liberaalin oikeusvaltiokäsityksen mukaisesti perusoikeuksien turvaamisella, ollaan tilassa, jossa perusoikeusjärjestelmän sisälle on imaistu ne elementit, joita valtiosäännön nimenomaisesti on tarkoitus rajoittaa (*Tuori* 1999, s. 929).

¹⁹⁴ "The terms 'liberty' and 'security' must be read as a whole - -."

¹⁹⁵ *Tuori* 1999, s. 921–922.

¹⁹⁶ *Tuori* 1999, s. 923–925.

¹⁹⁷ Ks. esim. *Tuori* 1999, s. 931. Myöskään perustuslakivaliokunta ei enää näytä vetoavan turvallisuuteen perusoikeutena (*Lindstedt* 2007, s. 1016).

¹⁹⁸ *Buure-Hägglund* 2002, s. 17.

poikkeusoloissa käyttämään poikkeukselliseen toimivaltaan¹⁹⁹. Viranomaisen toimivallalla eli toimivaltuudella²⁰⁰ viitataan viranomaisten oikeudelliseen valtaan päättää määräasioista – viranomaisella on kompetenssi, erityinen kelpoisuus suorittaa virkatoimia siten, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Yleisesti ottaen hallintoelimellä tai yksittäisellä virkamiehellä on siten oikeus käyttää hallintoasioissa julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin²⁰¹. Viranomaiset puolestaan ovat saaneet toimivaltuutensa valtiolta, joka ne niille on delegoinut. Teoriassa valtion voidaan katsoa kykenevän suvereenin oikeuksin ja kompetenssinsa nojalla puuttua mihin tahansa asiaan lainsäädännön keinoin²⁰². Perustuslain 2 § 3 momentissa mainitun hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti toimivallan on perustuttava lakiin²⁰³.

Poikkeusoloilla tarkoitetaan tilaa, jonka aikana normaali lainsäädäntö, valtiosäätö tai perusoikeudet eivät päde, ja jolloin viranomaisilla on valtuudet erityistoimiin. Suomessa lainsäädäntö tuntee käytännössä kaksi poikkeustilaa, *valmiustilan* ja *puolustustilan*. Poikkeusolot määritellään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä, jonka mukaan poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai vakavuudeltaan siihen rinnastettava hyökkäys²⁰⁴ ja sen välitön jälkitila tai niihin vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista. Poikkeusoloja ovat myös väestön toimeentuloon tai talouselämän perusteisiin kohdistuvat uhat, jotka mahdollisesti vaarantavat yhteiskunnalle välttämättömät toiminnot, erityisen vakavat suuronnettomuudet ja niiden välittömät jälkitilat sekä vakava, laajalle alueelle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen julistamisen kohdalla on merkitystä myös etenkin EIS:n 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan tulkinnalla, joita tarkastellaan jäljempänä.

Poikkeusoloiksi lasketaan siis vain ja ainoastaan tilanteet, joita ei voida hoitaa normaaliolojen toimivaltuuksilla, ja joissa siten sovelletaan valmiuslain tai puolustustilalain mahdollistamia erityistoimivaltuuksia²⁰⁵. Samalla puhuttaessa kriisistä ei vielä välttämättä puhuta poikkeusoloista, sillä kriisi voi viitata myös sellaiseen häiriötilaan, mikä ei vielä mahdollista kriisilainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönottoa. Suomen kielitoimiston sanakirjan²⁰⁶ mukaan kriisi on kärjistynyt, vaarallinen tilanne tai käännekohta tahi murros. Usein sillä

¹⁹⁹ Tuori 1988, s. 5. Häätätilaoikeudella viitataan siten kriisilainsäädännön mahdollistamiin toimivaltuuksiin poikkeusoloissa.

²⁰⁰ Toimivalta ja toimivaltuus esitetään usein toistensa synonyymeina. On kuitenkin huomioitava, että toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen oikeudellista valtaa päättää asioista, kun taas toimivaltuudella viitataan yhteen tiettyyn toimivaltuuteen.

²⁰¹ Husa – Pohjolainen 2009, s. 223.

²⁰² Esim. Törrönen 1999, s. 19.

²⁰³ Ks. myös Kammonen 2012, s. 12.

²⁰⁴ Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt, terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus sekä poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus voivat tietyin edellytyksin johtaa valmiuslainsäädännön soveltamisen.

²⁰⁵ Buure-Hägglund 2002, s. 27–28.

²⁰⁶ www.kielitoimistonsanakirja.fi

viitataan sotilaalliseen kriisiin, mutta kyseinen määritelmä ei luonnollisestikaan ole tyhjentävä.²⁰⁷

Kriisilainsäädännöllä pyritään varmistamaan kaikissa olosuhteissa julkisen hallinnon toimintojen laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus, mikä edellyttää riittävien keinojen ja toimivaltuuksien varmistamista viranomaisille, jotta ne kykenevät suoriutumaan niille annetuista ja määrätyistä tehtävistä²⁰⁸. Puolustustilain (1083/1991) esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 2/II) todetaan, että koska

”- tavallisia oloja koskevat viranomaisten toimivaltuudet ovat sodan aikana todennäköisesti riittämättömiä, tulee oikeusjärjestyksen antaa mahdollisuus soveltaa sodan aikana poikkeuksellisia säännöksiä.”

Lainsäädännön tarkoituksena on myös tuottaa yhteiskunnan jäsenille turvallisuuden tunne ja luottamus yhteiskunnan toimivuuteen²⁰⁹. Pohja kriisilainsäädännöllemme löytyy perustuslaintasoisista säännöksistä²¹⁰, jonka myötä Suomen kriisilainsäädännön katsotaan kuuluvan niin sanottuun sisävaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen. Kaikkien valtioiden, kuten esimerkiksi Norjan ja Tanskan, perustuslaeista ei löydy poikkeusolojen toimivaltuussäännöksiä, jolloin kyseisten maiden hätätilaoikeus on ulkovaltiosääntöistä: ne katsovat yleisten oikeusperiaatteiden oikeuttavan välttämättömät toimenpiteet poikkeusoloissa, vaikkei periaatteita olisi valtiosääntöön erikseen kirjattukaan.²¹¹ Yleisten oikeusperiaatteiden hyödyntäminen perusoikeuksien rajoittamiseksi ja hätätilan voimaansaattamiseksi on kuitenkin problemaattista, sillä ”välttämättömiä toimenpiteitä”, niiden rajoja ja perusoikeusrajoitusperusteita ei ole kirjattu valtiosääntöön.

Suomen perustuslain jämerin poikkeusolojen toimivaltuussäännös lienee perustellusti PeL 23 §, joka säätelee perusoikeuksia poikkeusoloissa. Mutta myös eräät muut perustuslain säännökset ovat merkityksellisiä niiden liittyessä poikkeusolojen hoitamiseen: PeL 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa, ja sillä on suuri merkitys ulkopoliittikan johtamisessa ja hoitamisessa. Maanpuolustusvelvollisuudesta taas säädetään PeL 127 §:ssä, puolustusvoimien

²⁰⁷ Tässä yhteydessä voitaisiin myös pohtia käsiteltävän poliittista kriisiä, joka voisi johtaa poikkeusoloihin. Tällainen tilanne saattaisi esimerkiksi olla mahdollinen vallankaappaus, *coup d'état*, jonka edellytyksenä käytännössä olisi asevoimien enemmistön tuki. Tällainen skenaario on Suomessa äärimmäisen epätodennäköinen vahvan demokratia- ja oikeusvaltioperinteen takia.

²⁰⁸ Aine et. al. 2011, s. 4.

²⁰⁹ Ks. esim. Aine et. al. 2011, s. 5.

²¹⁰ Esimerkiksi Ruotsissa perustuslakiin on kirjattu Suomea runsaammin kriisilainsäädäntöä; maan perustuslaki mahdollistaa mm. lainsäädäntövallan siirtämisen eduskunnalta (*riksdagen*) hallitukselle. Erityisen huomattavaa on, ettei lainsäädäntövallan delegointia ole sidottu ainoastaan sotilaallisiin kriisitilanteisiin. (Aine et. al. 2011, s.12.)

²¹¹ Tuori 2011, s. 828–829.

ylipäällikkyydestä PeL 128 §:ssä ja liikekannallepanosta PeL 129 §:ssä²¹². Varsinaiseksi kriisilainsäädännöksi lasketaan poikkeuslakina säädetty valmiuslaki (1552/2011) sekä tavallisena lakina säädetty puolustustilalaki (1083/1991), joita käsitellään tarkemmin jäljempänä. Lienee perusteltua mainita myös lyhyesti, ettei nykymuotoista kriisilainsäädäntöämme ole sovellettu – tai pikemmin sitä ei ole ollut tarvetta soveltaa – kertaakaan, vaikkakin presidentti Mauno Koiviston johdolla harkittiin poikkeusvaltuuksien käyttöönottoa talouskriisin yhteydessä 1990-luvulla.²¹³

3.2.1 Sotatilalaista valmius- ja puolustustilalakeihin – siirtyminen moderniin kriisilainsäädäntöön

Suomessa voidaan katsoa aiemmin olleen voimassa neljä eri hätätilaoikeuden piiriin kuuluvaa lakia: sotatilalaki (303/1930), työvelvollisuuslaki (418/1942), väestönsuojelulaki (438/1958) sekä säännöstelyvaltuuslaki eli laki maan väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970)²¹⁴. Puolustustilalailla korvattiin sotatilalaki, valmiuslain (1080/1991) pyrkiessä täyttämään niin sanotun välitilan tyhjiön: ennen nykyistä kriisilainsäädäntöä katsottiin, että vain sota oli yhteiskunnallinen kriisitilanne – muita poikkeusolosuhteita ei katsottu olevan. Samaten kriisiolojen toimivaltuuksien käyttöönotto oli aiemman sotatilalain mukaisesti sidottu sotatilan julistamiseen, mikä mahdollisti suoraan kaikkien sotatilalain toimivaltuuksien käyttöönoton.²¹⁵ Ymmärrettävästi tämä muodosti ongelmia.

Martin Scheinin toteaaakin voimassa olleen sotatilalain olleen jopa perustuslainvastainen. Hänen mukaansa aiemman hallitusmuodon (HM) 16 §, jonka mukaan perusoikeuksia voitiin rajoittaa tavallisella lailla sodan tai kapinan aikana, ei oikeuttanut säätämään poikkeuksia muista perusoikeussäännöksistä kuin hallitusmuodon toisen luvun perusoikeuksista. Mielenkiintoista on myös huomioda, ettei HM 16 § antanut toimeenpanoelimille välitöntä toimivaltaperustaa niiden toteuttamille toimenpiteille poikkeusoloissa, vaan yksinkertaisesti valtuutti säätämään

²¹² PeL 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö, ja poikkeusoloissa hän voi luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Presidentti myös päättää PeL 129 §:n mukaisesti liikekannalle panosta valtioneuvoston esityksestä, ja myös eduskunta on tällöin kutsuttava koolle – PeL 93 §:n 1 momentin mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

²¹³ *Buure-Häggglund* 2002, s. VI. Nykytulkinnan mukaan talouskriisin ei voida katsoa laukaisevan kriisilainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönottoa, mikäli kyseessä ei ole väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, joka vaarantaisi yhteiskunnalle välttämättömät toiminnot (ValmL 3 §, kohta 3).

²¹⁴ *Tuori* 1988, s. 45.

²¹⁵ *Aine et. al.* 2011, s. 21–23.

kyseisestä toimivallasta tavallisella lailla²¹⁶. Samaten delegoidessaan lainsäädäntövaltaa asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen tasolle²¹⁷ sotatilalaki ei noudattanut *de facto* HM 2 §:n mukaista valtioelinten toimivallanjakoa.²¹⁸ Lisäksi poikkeuslakimenettely mahdollisti perusoikeuksiin kajoamisen miten syvällisesti tahansa aiemman hallitusmuodon ollessa voimassa, vaikkakin rajoitus tuli toteuttaa ”muodollisesti oikeassa järjestyksessä” eli vaikeutetussa perustuslainsäätämismenettelyssä. Joka tapauksessa tämä tarkoitti käytännössä perusoikeussäännöksen perustuslaillisen suojan murtamista.²¹⁹

Pohja nykyisille kriisiajan laeillemme, valmiuslailla ja puolustustilalaille, juontaa juurensa 1970- ja 1980-luvuilla valmistuneisiin komiteamietintöihin²²⁰. Lait²²¹ tulivat voimaan ensimmäisen kerran vuonna 1991, tarkoituksenaan saada aikaan kattava poikkeusolojen lainsäädäntö, jota voitaisiin soveltaa myös muihin kuin sotilaallisiin kriiseihin. Valmiuslailla pyrittiin myös varautumaan tehokkaammin mahdollista aseellista hyökkäystä vastaan.²²² Jo pian huomattiin kuitenkin tarvetta erityisesti valmiuslain uudistamiselle. Painetta tähän toivat etenkin vuoden 1995 perusoikeusuudistus, Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi sekä talouselämän kehitys²²³. Jo vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä valmius- ja puolustustilalakeihin tehtiin muutoksia perusoikeusuudistuksen hengessä, tarkistuksia poikkeusolomäärittelyjen osalta sekä täydennettiin valmiuslain säännöstelyvalmiussäädöksiä.²²⁴

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 1/2000 vp ongelmallisena, että jo aiemman valmiuslain (1080/1991) poikkeusolojen määritelmä oli laajempi kuin perustuslain, kun taas puolustustilalain määritelmä vastasi perustuslain aiemman 23 §:n poikkeusolojen määritelmää²²⁵. Samoin problemaattiseksi nähtiin aiemman valmiuslain delegointiasetelma, joka näytti mahdollistavan ilman lakiin kirjattua erillistä mainintaa valtioneuvoston toteuttamaan asetuksilla sellaisia rajoituksia perusoikeuksiin, jotka puuttuivat perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin, kun PeL 80.1 § edellytti samanaikaisesti rajoitusten periaatteista säädettävän lailla²²⁶. Osaltaan perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen johdosta käynnistettiin valmiuslain kokonaisuudistus, joka johti eduskunnalle helmikuussa 2008 annettuun hallituksen

²¹⁶ Tuori 1988, s. 45.

²¹⁷ Toisin sanoen tuolloin ei noudatettu lailla säätämisen vaatimusta tai delegointikieltoa.

²¹⁸ Scheinin 1988, s. 177.

²¹⁹ Scheinin 1988, s. 158.

²²⁰ Ks. esim. OMKM 2005:2, s. 2 ja HE 3/2008 vp, s. 5/II.

²²¹ Valmiuslaki (1080/1991; kumottu) ja puolustustilalaki (1083/1991).

²²² Buure-Häggglund 2002, s. 10.

²²³ Esim. HE 3/2008 vp, s. 5/II.

²²⁴ Buure-Häggglund 2002, s. 11 ja 182. Laeista poistettiin esimerkiksi viittaukset Suomen kansalaisuuden perusoikeuksien kuulussa kaikille.

²²⁵ PeVL 1/2000 vp, s. 2.

²²⁶ PeVL 1/2000 vp, s. 3.

esitykseen (HE 3/2008 vp). Esityksellä tavoiteltiin valmiuslain sovittamista yhteen uuden perustuslain kanssa, lainsäädäntövallan delegointiin liittyvien rajoitusten korjaamista, poikkeusolomäärityksen täsmentämistä, valmiuslain säätämisjärjestyksen tarkastamista sekä viranomaisten poikkeusoloissa tarvitsemien toimivaltuuksien tarkistamista.²²⁷ Valmiuslain kokonaisuudistus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2012 – samaan aikaan kuin laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011), jolla muutettiin muun muassa perusoikeuksia poikkeusoloissa säätelevää PeL 23 §:ää²²⁸, jonka aiempi sanamuoto koettiin ongelmalliseksi etenkin poikkeusolojen määrittelyn osalta.

3.2.2 Perustuslain poikkeusolojen perusoikeusrajoitussäädöksestä

Vuonna 2000 voimaantulleen perustuslain PeL 23 §:n aiempi sanamuoto²²⁹ oli ongelmallinen, sillä sen mukaan perusoikeuspoikkeuksista voitiin säätää vain lailla, ja vain aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Näin ollen aiemmassa valmiuslaissa ilmenneiden poikkeusolojen määrittely oli laajempi kuin mitä perustuslaissa. Esimerkiksi talouskriisin tai suuronnettomuuden ei voitu katsoa täyttävän poikkeusolojen kriteerejä, kun taas aiemman ValmL 5 §:n mukaan edellä mainitut täyttivät poikkeusolojen määrittelyn. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 6/2009 vp, ettei edes vakavan asteen taloudellisia kriisejä, suuronnettomuuksia ja vaarallisia tartuntatauteja voida rinnastaa PeL 23 §:n tarkoittamassa merkityksessä Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen²³⁰. Huomiota herättää myös valiokunnan lausunnossa käyttämä selkeä erottelu ”PeL 23 §:n tarkoittamiin poikkeusoloihin” ja ”muihin poikkeusoloihin”. Osaltaan nämä näkemykset puhuivat valmiuslain kokonaisuudistuksen puolesta.

Perustuslain 23 §:ää muutettiin lailla Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011) valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että lainsäädäntövallan delegointi mahdollistettiin eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla ja poikkeusolomääritystä

²²⁷ Ks. myös *Aine et. al.* 2011, s. 142.

²²⁸ Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 6/2009 vp, etteivät aiemman valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä luetellut 3-5 kohdat kuulu PeL 23 §:n soveltamisalaan (vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sodanuhkaa merkitsevä kansainvälinen jännitystilanne; energiasaannin tai vastaavan vaikeutuminen, joka toteutuessaan aiheuttaisi vakavan uhkan väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille; suuronnettomuus). Valmiuslain kokonaisuudistuksen ja perustuslakimuutoksen (1112/2011) jälkeen niiden voidaan katsoa sisällytetyn perustuslain uuteen 23 §:ään. Ks. myös *Tuori* 2011, s. 823.

²²⁹ ”- - vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava - - ”

²³⁰ PeVL 6/2009 vp, s. 3-4. Lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi samalla aiempiin lausuntoihinsa PeVL 31/1998 vp, s. 5/I ja PeVL 1/2000 vp, s. 2/II. Valiokunta on todennut myös myöhemmin (esim. PeVM 9/2010 vp, s. 10/II) etteivät yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet täytä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilakriteerejä. Ks. myös OMKM 2005:2, s. 119.

yksinkertaistettiin²³¹, ja siten myös samalla yhtenäistettiin se valmiuslain poikkeusolomääritelmiä vastaavaksi²³². Sinänsä voisi todeta ValmL 3 §:ssä ilmaistujen poikkeusolojen määritelmien olevan tietyllä tapaa laajempia kuin PeL 23 §:ssä ilmaistun määritelmän, valmiuslain määritelmien ollessa tarkempia ja yksityiskohtaisempia – mihin osaltaan perustuslain säännöksessä viitataan lauseella ”laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”²³³. Perusoikeuksia poikkeusoloissa perustuslain tasolla säätelevä nykyinen PeL 23 § mahdollistaa sellaisia perusoikeuksiin kohdistuvia syvällisiä ja laajoja rajoituksia, joita ei tavallisella lailla voitaisi säätää. Toisaalta on huomattava, ettei säädös anna samankaltaista rajoitusmahdollisuutta, minkä vastaavankaltaisen poikkeuslain säätäminen mahdollistaisi²³⁴. Ylipäätään PeL 23 § mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen PeL 73 §:stä poikkeavalla tavalla, ja laajemmin kuin itse perusoikeusluku muuten sallii. Samalla pykälän mahdollistamat poikkeukset ovat tosin kuitenkin alallisesti rajoitettuja, niiden voidessa kohdistua ainoastaan perustuslain II luvussa turvattuihin perusoikeuksiin. Siten muihin säännöksiin kohdistuvat poikkeukset on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä PeL 73 §:n mukaisesti.²³⁵

PeL 23 § mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen²³⁶ myös valtioneuvoston antamalla tilapäisellä asetuksella, joka kuitenkin edellyttää erityistä syytä, ehdotonta täsmällisyyttä ja välttämättömyyttä²³⁷. Hallituksen esityksen (HE 60/2010 vp, s. 36) mukaan erityisellä syyllä, jolla tilapäinen asetus voitaisiin antaa, olisi esimerkiksi viranomaisten välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus tai asian luonteen edellyttämä sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus. Tähän esimerkinomaiseen skenaarioon perustuslakivaliokunta kiinni huomiota: sen mukaan erityisen syyn vaatimus ei aiheen perusoikeusherkkyydestä johtuen voi jäädä perusteluissa esitetyllä tavalla avoimeksi.

²³¹ Vaikkakin poikkeusolomääritelmää ”yksinkertaistettiin”, muuttui se samalla myös laajemmaksi. Ks. esim. PeVM 9/2010 vp, s. 8.

²³² Kohta ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava” korvattiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta, millä hallituksen esityksen (HE 60/2010 vp, s. 36) mukaan tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä yleisen hätätilan käsitteellä. Samalla tunnustetaan niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla hätätiläkäsittelyn ulottuvan myös muihin kuin sotilaallisiin kriiseihin.

²³³ PeL 23.1 §: ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.”

²³⁴ Esimerkkinä tästä toimii tavallisena lakina säädetty puolustustilalaki ja poikkeuslakina säädetty valmiuslaki.

²³⁵ Ks. esim. Aine et. al. 2011, s. 182.

²³⁶ Husa ja Jyräki esittävät PeL 23 §:ssä ilmenevän poikkeus-termin käytön olevan huonohkoa lainsäädäntötekniikkaa. Termi viittaa samanaikaisesti myös kahteen eri asiaan: poikkeuslakeihin ja perusoikeuksia rajoittavaan lakiin. (Husa – Jyräki 2012, s. 409.)

²³⁷ Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tällaisten tilapäisten järjestelyjen perusteella lakeihin perustuvia perusoikeusrajoituksia on pidettävä sillä tavoin tilapäisinä kuin PeL 23 §:ssä edellytetään. Ks. PeVL 1/2000 vp, s. 2/II.

Valiokunnan mukaan erityisenä syynä voi siten tulla kyseeseen *ainoastaan* välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus.²³⁸

Ylipäättään erityisen syyn vaatimus edellyttää painavia perusteita lainsäädäntövallan siirtämiseksi lain tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. Lisäksi tilapäisten poikkeusten perusteista on säädettävä lailla, millä osaltaan on yhteys aiemmin mainitulla tavalla PeL 80.1 §:ssä ilmaistuun vaatimukseen säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista²³⁹. Eduskunnalla on myös PeL 23.2 §:n mukaisesti jälkitarkastusoikeus valtioneuvoston antamiin asetuksiin, sen valvoessa lainsäätäjänä poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä. Harkintansa mukaisesti se voi siten myös kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen ajallista voimassaoloa.²⁴⁰ Säädöksen sanamuodolla on myös pyritty lähentämään perustuslaissa ilmaistua poikkeusolomääritelmää yhdenmukaiseksi ihmisoikeussopimusten kanssa²⁴¹. Näin ollen se tukeutuu samalla vahvasti niiden asettamiin yleisiin hätätilan kriteereihin, jotka ilmenevät esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta tai KP-sopimuksen 4 artiklasta. On myös hyvä huomioda valmiuslakitoimikunnan nostama huomio mietinnössään uudeksi valmiuslaiksi, jossa todettiin, ettei minkään vertailuvaltion perustuslaissa ilmene Suomen perustuslain 23 §:ää vastaavaa säädöstä, eikä niissä siten myöskään edellytetä yhtä voimakkaasti lain tasoista sääntelyä perusoikeuksien rajoittamiseksi poikkeusoloissa²⁴².

3.2.3 Valmiuslaki

Valmiuslaki (1552/2011) on poikkeusoloja varten poikkeuslakina säädetty²⁴³ yleislaki, jonka tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan suojata väestöä ja turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeuksellisissa oloissa²⁴⁴. Yhdessä

²³⁸ PeVM 9/2010 vp, s. 10/II.

²³⁹ Ks. myös HE 60/2010 vp, s. 37.

²⁴⁰ Husa – Jyräki 2012, s. 408–410. Ks. myös PeVL 9/2010 vp, s. 10–11 ja HE 60/2010 vp, s. 36–37. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asetukset on toimitettava eduskuntaan heti (viipymättä), kun ne on valtioneuvostossa hyväksytty.

²⁴¹ PeL 23 §: ”- ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.”

²⁴² OMKM 2005:2, s. 31.

²⁴³ Jo aiempi valmiuslaki (1080/1991) säädettiin poikkeuslakina, sillä perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan (PeVL 10/1990 vp) valmiuslain mahdollistaessa perusoikeuksista poikkeamisen muissakin kuin silloisen hallitusmuodon 16 §:n mukaisissa poikkeusoloissa sekä lain mahdollistaessa lainsäädäntövallan delegoimisen, ei lakia voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (HE 3/2008 vp, s. 6/I.) Perustuslakivaliokunta on siten katsonut valmiuslain perusluonteisten sisältöratkaisujen olevan sellaisia, että perustuslain säätämisyjärjestystä on vaikea välttää. Samoin se on todennut valmiuslain kaltaisen kriisilainsäädännön olemassaolon olevan välttämätöntä, jonka vuoksi valiokunta on katsonut ”olevan käsillä poikkeuksellisia perusteita poikkeuslakimenettelylle”. (PeVL 1/2000 vp, s. 4/I.)

²⁴⁴ Ks. esim. Aine et. al. 2011, s. 7; HE 3/2008 vp, s. 28/I ja 30/I sekä OMKM 2005:2, s. 43. ValmL 2 §:n mukaan laissa säädetään – nimensä mukaisesti – viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana, sekä viranomaisten *varautumisesta* poikkeusoloihin, ja siten sen soveltamisalakin on pääsääntöisesti poikkeusoloissa. Lain 3 §:ssä säädetään poikkeusolojen määrittämisestä, jotka voidaan jakaa sotilaallisiin ja muihin poikkeusoloihin, joskin on huomioitava, että jotkin kriisit/poikkeusolot voivat täyttää useamman määrittelyn kriteeristön samanaikaisesti. Lisäksi vaikkakin laissa on määriteltä

puolustustilalain kanssa laki muodostaa suomalaisen poikkeusoloja²⁴⁵ säätelevän valmius- ja kriisilainsäädännön²⁴⁶. Perustavanlaatuinen ero valmiuslain ja puolustustilalain välillä on, että valmiuslain soveltamisala on tarkoitettu ensisijaisesti muihin kuin sotilaallisiin poikkeusoloihin, joskin valmiuslain säädöksiä ja siinä viranomaisille suotuja toimivaltuuksia tulisi hyödyntämään myös aseellisissa selkkauksissa²⁴⁷. Puolustustilan asettaminen ja puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönotto puolestaan edellyttävät siten samalla, etteivät valmiuslaissa viranomaisille annetut toimivaltuudet enää riitä.

Valmiuslain soveltamisella siirretään hallitukselle tai ministeriölle toimivaltaa ennen kriisiä vallinneen yhteiskuntajärjestyksen palauttamiseksi. Valmiuslain pääsisältönä on lain 2 §:n mukaisesti määrittää viranomaisille annettavat toimivaltuudet poikkeusoloissa, ja kyseessä onkin huomattava määrä yksityiskohtaisia säännöksiä. Väestön turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien sekä yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi poikkeusoloissa viranomaiset saattavat tarvita poikkeuksellisia toimivaltuuksia, joiden tarve voi olla kiireellinen. Kriisitilanteissa ei ole välttämättä aikaa ryhtyä laatimaan lakeja poikkeusoloja varten, jonka vuoksi kriisiajan lainsäädäntö on syytä laatia rauhan aikana. Normaalioloissa säädetty valmiuslaki mahdollistaa ensinnäkin tarvittaessa ripeisiin toimenpiteisiin ryhtymisen, varmistaen samalla toisaalta etteivät toimivaltuudet ole ylimitoitettuja tahi perusoikeuksiin tarpeettoman laajasti puuttuvia.²⁴⁸ Sama ilmaistiin jo puolustustilalain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 2/II), jossa todetaan olevan tärkeää että poikkeusolojen lainsäädäntö ja siihen perustuvat sodan aikana sovellettavat poikkeussäännökset on etukäteen ja kiihköttömästi valmisteltu. Lainsäädäntövaltaa delegoidessa on muistettava, että orgaani tai viranomainen, jolle lainsäädäntövaltaa siirretään, on velvollinen pysymään valtuuttavan lain rajoissa, olivat rajat sitten enemmän tai vähemmän täsmällisesti muotoiltu. Myös laillisuusperiaate korostaa kyseisten rajojen valtiosääntöistä merkitystä²⁴⁹.

poikkeusolot melko täsmällisesti, on niiden julistamisessa pitkälti käytännössä kyse *poliittisesta harkinnasta*, mikä puolestaan omalta osaltaan lisää joustavuutta (Aine et al. 2011, s. 135).

²⁴⁵ Terminologisena kuriositeettina mainittakoon, ettei Suomen lainsäädännössä nykyisin enää käytetä termiä sotatila.

²⁴⁶ Valmiuslainsäädäntö myös velvoittaa viranomaisia varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen myös kriisiolosuhteissa (ks. esim. Buure-Hägglund 2002, s. 205).

²⁴⁷ Ks. Aine et al. 2011, s. 132.

²⁴⁸ Ks. esim. HE 3/2008 vp, s. 5/I ja OMKM 2005:2, s. 3 ja 17. Myös puolustusvaliokunta on todennut mietinnössään PuVM 1/2000 vp. (s. 2-3), että valmiuslainsäädännön tulee olla säädetty jo normaalioloissa eikä sen laadintaa tule jättää kriisitilanteen syntyvaiheeseen. Valiokunta on pitänyt asiaa merkityksellisenä etenkin kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen ja viranomaisten toimintakyvyn varmistamisen näkökulmasta. Hallintovaliokunta on todennut mietinnössään (HaVM 23/1998 vp, s. 12) poikkeusolojen säännöksiä sisällyttämisen valmiuslainsäädännön ohella myös *normaalijan lainsäädäntöön* hyväksyttävänä ja kannatettavana.

²⁴⁹ Husa – Jyränki 2012, s. 250.

ValmL 4 §:n mukaisesti viranomaiset voivat käyttää poikkeusoloissa vain *välttämättömiä* ja *oikeasuhtaisia* toimivaltuuksia. Toisin sanoen vain sellaiset toimivaltuudet, joilla kyetään riittävällä tavalla turvaamaan lain 1 §:ssä säädetty tavoitteet, ovat oikeutettuja. Toisaalta aiemmin tarkasteltujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhteellisuus- ja välttämättömyyskriteerien kohdalla todettiin nimenomaisten kriteerien jättävän melkoisesti harkintavaltaa. Lain 5 §:ssä on nimenomainen määräys, että lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä (*jus cogens*). Tällä pyritään korostamaan kansainvälisten velvoitteiden merkitystä²⁵⁰. Säädökseen sisältyy myös velvoite ilmoittaa poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta ja niiden soveltamisen päättymisestä YK:n pääsihteerin välityksellä KP-sopimusvaltioille siten kuin sopimuksen 4(3) artiklassa määrätään. Samoin Euroopan neuvoston pääsihteerille tiedotetaan EIS:n 15(3) artiklan määräysten mukaisesti. Samat määräykset ilmoitusvelvollisuudesta sisältyvät puolustustilalain (PuolTL) 2 §:n toiseen momenttiin.

Valmiuslain uudistuksessa siirrettiin käyttöönottoasetuksen antamisvaltuudet presidentiltä valtioneuvostolle. Lain esitöissä (HE 3/2008 vp, s. 26–27) todetaan, että valmiuslain toimivaltuudet kuuluvat asialliselta sisällöltään pitkälti valtioneuvoston toimivaltaan. Lisäksi presidentin aseman katsottiin muuttuneen perustuslakiuudistuksen myötä. Puolustustilan käyttöönottoasetuksen antaa edelleen presidentti, sillä laissa annetut toimivaltuudet kytkeytyvät tasavallan presidenttiin puolustusvoimain ylipäällikkyyden myötä. ValmL 6 §:n mukaisesti valtioneuvosto voi, todettuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot, antaa käyttöönottoasetuksen lain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Käytännössä yhteistyömenettely tarkoittaa esimerkiksi asian käsittelemistä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:ssä tarkoitettussa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa²⁵¹. Presidentti osallistuu siis poikkeusolojen toteamiseen yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, mutta valmiuslain käyttöönottoasetuksen antaa nykyisin valtioneuvosto. Osaltaan menettelytapaan voidaan katsoa vaikuttavan poikkeusolojen mahdolliset ulkopoliittiset vaikutukset²⁵². PeL 93 §:n 1 momentin mukaisesti presidentin johtaessa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, tulee

²⁵⁰ Valmiuslakitoimikunnan mietinnön (OMKM 2005:2, s. 46) mukaan säännöksessä mainituilla velvoitteilla ja säännöillä tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja humanitaarisen oikeuden normeja. Samaten EU-jäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden katsotaan kuuluvan Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, jonka vuoksi unionijäsenyyden tuomia velvoitteita ei mainita erikseen. Samalla huomioidaan EU-oikeuden etusijan johtuvan suoraan itse EU-oikeudesta.

²⁵¹ HE 3/2008 vp, s. 35/I.

²⁵² HE 3/2008 vp, s. 103/II.

myös tasavallan presidentin osallistua poikkeusolojen toteamiseen maassa²⁵³. Tukea yhteistoimintamenettelyyn löytyy myös puolustustilalain (1083/1991) esitöistä (HE 249/1989 vp, s. 1/II), joiden mukaan puolustustilan aikaisten toimivaltuuksien käyttämisen tulisi olla sidottu kaikkien ylimpien valtioelinten eli eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston samansuuntaisiin päätöksiin.

Käyttöönottoasetus voidaan ValmL 6 § nojalla antaa enintään puoleksi vuodeksi kerrallaan. Asetuksessa on mainittava, mitä laissa suotuja toimivaltuuksia tullaan soveltamaan. Samoin mainita tulee myös alueellinen soveltamisala. Valtioneuvoston annettua käyttöönottoasetuksen, on se välittömästi saatettava eduskuntakäsittelyyn. Eduskunnalla on jälkitarkastusoikeutensa²⁵⁴ nojalla päättää asetuksen voimassaolosta, kumoamisesta kokonaan tai osittain sekä asetuksen soveltamisen ajallisesta kestosta. Mikäli eduskunta ei saa asetusta tarkastettavaksi viikon kuluessa, raukeaa asetus itsestään. ValmL 7 § kuitenkin antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden säätää asetuksella toimivaltuuksien välittömästä soveltamista kiireellisissä tapauksissa, mikäli aiemmin mainittua menettelyä ei ole mahdollista noudattaa. Asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, eikä toimivaltuuksien soveltaminen saa vaarantaa merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista. Tällöinkin asetus on välittömästi – viikon kuluessa – saatettava eduskunnan käsittelyyn ja tarkastettavaksi, muutoin se raukeaa. Valtioneuvosto voi poikkeusolojen jatkuessa päättää toimivaltuuksien käytön jatkamisesta antamalla jatkamisasetuksen, joka voidaan antaa kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (ValmL 8 §). Jatkamisasetuksessa mainittuja toimivaltuuksia ja lain säädöksiä voidaan eduskunnan tarkastuksen jälkeen soveltaa niiltä osin kuin eduskunta on ne hyväksynyt.

Valmiuslaissa säädetään poikkeusolojen rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamisesta, hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistamisesta, rakentamisen ja rakennustuotteiden sekä asuntokannan käytön säännöstelystä, sosiaaliturvaan liittyvistä muutoksista, sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaamisesta, kuljetusten turvaamisesta ja polttonesteen säännöstelystä, sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta, valtiontalouden hoidosta, julkis- ja yksityisoikeudellisista palvelussuhteista, työvelvollisuudesta, hallinnon järjestämisestä, sotilaallisesta puolustusvalmiudesta, väestönsuojelusta ja evakuoinnista, lain täytäntöönpanosta,

²⁵³ PeL 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa, josta johtuen säännöksellä on suuri merkitys ulkopoliittikan johtamisessa ja hoitamisessa.

²⁵⁴ ValmL 10 §:n mukaan lain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset on saatettava välittömästi eduskuntakäsittelyyn, jossa päätetään tuleeko asetukset kumota.

korvauksista ja oikeusturvasta sekä erinäisistä rangaistussäännöksistä. Tämän työn kannalta oleellisia ovat erityisesti lain 8. luvun säännökset koskien sotilaallista puolustusvalmiutta, joita tarkastellaan seuraavissa pääluvuissa tarkemmin.

ValmL 11 §:n mukaisesti valmiuslain käyttöönotto- tai jatkamisasetus on kumottava poikkeusolojen päättyttyä, eli toisin sanoen poikkeusolojen kumoamisen jälkeen. Samoin asetusta on muutettava, jos joidenkin asetuksessa annettujen säännösten soveltamisedellytykset lakkaavat, sekä kumottava säännösten nojalla annetut muut asetukset. Valmiuslakia ei ole ollut tarvetta soveltaa kertaakaan sen voimassaolon aikana, ja siten käytännön kokemuksia kriisilainsäädännön toimivuutta ei ole tositilanteessa testattu käytännössä. Valmiusharjoituksissa on tosin simuloitu mahdollisia erilaisia tilanteita yksittäisten toimivaltuuksien osalta. Harjoituksissa painopiste on pitkälti ollut päätöksentekomenettelyssä ja ylimpien valtioelinten välisissä suhteissa. Harjoitusten ja niistä saatujen kokemusten perusteella valmiuslain on katsottu vastaavan hyvin tarkoitustaan viranomaisten poikkeusolojen toimivaltanormina.²⁵⁵

3.2.4 Puolustustilalaki

Puolustustila on perusoikeuksia rajoittava ja taloudellista toimintaa sääntelevä tila, joka saatetaan asetusteitse voimaan maanpuolustuksen tehostamiseksi, valtakunnan turvallisuuden lujittamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi²⁵⁶. Puolustustilaa säätelee puolustustilalaki, (1083/1991; PuoITL) jonka 1 §:n mukaisesti puolustustila on voimassa sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa oloissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä ja väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys²⁵⁷. Lain tavoitteena on siten valmiuslain ohella²⁵⁸ turvata järjestäytynyt yhteiskuntaelämä, ja puolustustilalaissa mahdollistetut toimivaltuudet liittyvät lain nimen mukaisesti keskeisesti *sotilaalliseen maanpuolustukseen*²⁵⁹. Valtiollisen itsenäisyyden tai laillisen yhteiskuntajärjestyksen ja oikeusjärjestyksen toiminnan tulee olla vaarassa, jotta

²⁵⁵ Ks. esim. HE 3/2008 vp, s. 9/I ja OMKM 2005:2, s. 18.

²⁵⁶ Ks. esim. Aine et. al. 2011, s. 127.

²⁵⁷ Aine et. al. 2011, s. 8. Puolustustilalain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 1/II) todetaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamisen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämisen olevan suvereenille valtiolle ominaisia tavoitteita (esityksen sivulla 2/II viitataan YK:n peruskirjaan ja sen tunnustamaan valtion luonnolliseen oikeuteen puolustautua aseellista hyökkääjää vastaan), jotka tulee pyrkiä saavuttamaan säätämällä laki, johon äärimmäisissä kriiseissä tehtävät välttämättömät toimenpiteet nojautuvat. Laki mahdollistaa puolustustilan voimaansaattamisen valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi, sekä suo viranomaisille erityisiä toimivaltuuksia normaalioloista poiketen.

²⁵⁸ Valmiuslain soveltamisala painottuu enemmän talouselämän ja viranomaisten toiminnan turvaamiseen sekä hallinnon järjestämiseen, puolustustilalain painopisteen siirtyessä enemmän yleisiin turvallisuustoimiin ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukeviin toimiin.

²⁵⁹ Aine et. al. 2011, s. 181.

puolustustilalaki voidaan panna täytäntöön²⁶⁰, jonka lisäksi edellytetään, etteivät valmiuslain mahdollistamat toimivaltuudet riitä. Puolustustilalain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 9/II) todetaan:

” - rajoituksena on ehdotuksen mukaan se, että valmiuslaissa säädetty toimivaltuudet eivät silloisessa tilanteessa riitä turvaamaan valtiollista itsenäisyyttä ja ylläpitämään oikeusjärjestystä (valmiuslain välttämättömyysedellytys). Tästä edellytyksestä johtuu, että valmiuslaki myös sodan aikana olisi ensisijainen puolustustilalakiin nähden niin kauan kuin valmiuslain mukaiset toimivaltuudet ovat riittäviä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. ”

Kyseinen mekanismi, joka luo toimivaltuuksille ja niiden käyttöönotolle porrastuneisuutta, vahvistaa toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta²⁶¹. PuolTL tuli voimaan samanaikaisesti aiemman valmiuslain (1080/1991) kanssa. Molempien lakien soveltaminen on mahdollista sodan aikana, mutta ristiriitatilanteessa puolustustilalain säännöksillä on etusija. Sinänsä sen soveltamisen yksi edellytys on, etteivät valmiuslaissa annetut toimivaltuudet ole riittäviä puolustustilalain tarkoituksen saavuttamiseksi.²⁶² Valmiuslaki on siis puolustustilalaille alisteinen poikkeuslakimuodostaan huolimatta²⁶³.

Lain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 1/II) todetaan, että lain soveltamisessa pyritään yhdistämään mahdollisimman pitkälti maanpuolustuksen tarpeet ja perusoikeuksien turvaaminen. Samalla kuitenkin todetaan, että puolustautuessa aseellista hyökkäystä vastaan saatetaan hyökkäyksen laadusta ja voimakkuudesta riippuen joutua rajoittamaan kansalaisten perusoikeuksia niiden turvaamiseksi. Puolustustilalain säätely on kirjoitettu joustavaksi, johtuen sen tarkoituksesta vastata tehokkaasti erilaisiin uhkiin. Joustava säätely mahdollistaa oikea-aikaisen ja viivytyksettömän, välttämättömien toimivaltuuksien ja resurssien siirtämisen viranomaisille poikkeusoloissa. Niin puolustustilalain kuin valmiuslainkin säännökset vaikuttavat valtioelinten toimivaltasuhteisiin, mikä osaltaan voi heijastua oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen. Lakia toimeenpantaessa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota etenkin laillisuusperiaatteeseen.

PuolTL on ankkuroitu lain 7 §:n kautta perustuslakiin, joka on perusoikeuksien osalta vahvin ja vaikutukseltaan syvällisin perusta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella. Myös kansainvälisellä ja humanitaarisella oikeudella sekä sodan oikeussäännöillä on merkitystä poikkeusolojen ja poikkeustilalain kannalta. PuolTL 7 § kieltää rajoittamasta perustuslaissa

²⁶⁰ Aine et. al. 2011, s. 177.

²⁶¹ Ks. esim. OMKM 2005:2, s. 37.

²⁶² Ks. esim. HE 3/2008 vp, s. 6/II.

²⁶³ Valmiuslaki (1552/2011) on säädetty poikkeuslakina, kun taas puolustustilalaki on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakien suhde toisiinsa ja puolustustilalain etusijaperiaate osoittavat käytännössä, että poikkeuslaki ei säätämisyjärjestyksestään huolimatta tule itse osaksi perustuslakia, vaan tekee siihen ”aukon” (aukkoteoriasta tarkemmin ks. esim. Hallberg 2013, s. 44).

turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin on välttämättä tarpeen laissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä lakia sovellettaessa saada loukata yhdenvertaisuutta. Lain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 13/I) korostetaan, että laissa säädetty välttämättömyysperiaate koskee myös *yksittäisten* säännösten soveltamista. Säädos myös edellyttää, että lakia sovellettaessa noudatetaan Suomea velvoittavia sopimuksia²⁶⁴ ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä (*jus cogens*).

PuolTL ensimmäinen luku sisältää yleiset säädökset koskien lain käyttöönottoa ja soveltamisalaa sekä ajallista kestoja. Puolustustila saatetaan PuolTL 2 §:n 1 momentin mukaan voimaan ja sitä jatketaan tasavallan presidentin asetuksella²⁶⁵. Säädos edellyttää, että annetussa asetuksessa säädetään, miltä osin lain 2 ja 3 luvun säädöksiä sovelletaan. PuolTL 2 §:n 3 momentti sisältää samansisältöiset säädökset kansallisen hätätilan ilmoittamisesta kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, kuin ValmL 5 §:n 2 momentissa säädetään²⁶⁶. Puolustustilan soveltamisasetus annetaan lain 3.1 §:n mukaan määrätyksi ajaksi, ei kuitenkaan kerrallaan kolmea kuukautta pidemmäksi aikaa. Soveltamisasetuksessa tulee mainita sovellettavaksi saatettavat säädökset sekä alueellinen soveltamisala (PuolTL 3.2 §). Laki mahdollistaa siten näin poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton myös rajatuille alueille.

Eduskunnalla on lain 3 §:n 3 momentin mukaisesti jälkitarkastusoikeus presidentin antamaan soveltamisasetukseen, ja se on saatettava heti eduskuntakäsittelyyn, jossa se voidaan myös kumota²⁶⁷. Jos asetusta ei ole viikossa eduskunnalle toimitettu, se raukeaa automaattisesti (PuolTL 3.4 §). Menettely kuvaa hallituksen ”alisteisuutta” eduskunnan päätösvallalle, korostaen eduskunnan asemaa lainsäätäjänä. Tämä todetaan myös lain esitöissä (HE 249/1989 vp, s. 10–11), jonka mukaan tällä on tarkoitus korostaa myös tilanteessa vaadittavien toimenpiteiden kiireellisyyttä sekä osoittaa selkeä takaraja, jota noudattaessaan hallituksen voidaan katsoa toimineen laillisesti suhteessa eduskuntaan.

Tasavallan presidentti antaa myös puolustustilan jatkamisasetuksen, jolla puolustustilaa voidaan jatkaa kerrallaan enintään vuoden ajaksi. Myös jatkamisasetuksessa on mainittava PuolTL 3.2 §:n mukaisesti sovellettavat säännökset sekä alueellinen soveltamisala. Soveltamisasetuksen tavoin myös jatkamisasetus on saatettava heti eduskunnan käsiteltäväksi, joka voi päätöksellään

²⁶⁴ Myös PuolTL 2 §:n 2 momentissa viitataan KP-sopimukseen (SopS 8/76) ja EIS:een (SopS 19/90).

²⁶⁵ Poikkeusolojen toimivaltuuksiin liittyvien seikkojen sivutessa tasavallan presidentille puolustusvoimain ylipäällikkönä kuuluvia valmiuden kohottamiseen liittyviä sotilaskäskyasioiden toimivaltuuksia, on luonteavaa, että juuri presidentti antaa puolustustilaa koskevan soveltamisasetuksen (ks. esim. PuVM 1/2000 vp, s. 2/I).

²⁶⁶ Puolustustilan voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta on ilmoitettava YK:n pääsihteerille sekä Euroopan neuvoston pääsihteerille kansainvälisten sopimusten mukaisesti (KP-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta sekä EIS:n 15 artiklan 3 kappale).

²⁶⁷ Ks. esim. PeVL 6/2009 vp, s. 15/I.

kumota asetuksen kokonaan tai osittain, sekä päättää myös asetuksen soveltamiskestosta. Puolustustila on lakkautettava PuoITL 6 §:n mukaisesti heti soveltamisedellytysten päätyttyä. Mekanismilla varmistetaan, ettei poikkeustoimivaltuuksia voida jatkaa pidempään kuin on tarpeen²⁶⁸. Soveltamis- tai jatkamisasetusta on myös muutettava, jos jotkin soveltamisedellytykset koskien lain 2 tai 3 luvun säännöksiä lakkaavat. Lain 6 § 3 momentin nojalla puolustustilan päättyessä myös lain 2 ja 3 luvun säännösten nojalla tehtyjen päätösten voimassaolo päättyy.

PuoITL toinen luku sisältää säännöksiä valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä. Merkityksellinen etenkin sotilasviranomaisten kannalta on lain kolmas luku, joka säätelee sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamista. Lain neljäs luku puolestaan sisältää erinäisiä säännöksiä. Tässä yhteydessä puolustustilalain pureutumiseen sen syvemmin ei ole tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen viidennessä pääluvussa käsitellään sotilasviranomaisten kannalta olennaisia valmius- ja puolustustilalain säännöksiä.

3.3 Kansainvälisistä velvoitteista poikkeaminen poikkeusolojen aikana

Valtiot voivat rajoittaa poikkeusoloissa perus- ja ihmisoikeuksia, joskaan ehdottomia oikeuksia ei voi loukata eikä rajoittaa. Kansainvälisistä velvoitteista ja ihmisoikeuksista poikkeaminen on mahdollista vain, mikäli sopimuksessa on poikkeamisen mahdollistava ehto. Lainsäädännössämme viitataan Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, ja korostetaan niiden noudattamista myös poikkeusolojen aikana. Kyseinen vaatimus ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista poikkeusoloissa edellyttää tukeutumista ihmisoikeussopimusten asettamiin yleisiin hätätilan kriteereihin (HE 60/2010 vp., s. 36–37). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat tiukat kriteerit rajoitusten toteuttamiseksi, ja valtion tulee myös julistaa virallisesti hätätila ja ilmoittaa siitä sopimusosapuolille. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole nimenomaista määräystä ilmoitusvelvollisuudesta toisin kuin KP-sopimuksessa. Toisaalta EIS:n 15 artiklaan sisältyy nimenomainen vaatimus KP-sopimuksen määräysten noudattamisesta, jolloin ilmoitusvelvollisuus on lähtökohtaisesti olemassa myös Euroopan neuvostolle²⁶⁹. Lisäksi myös esimerkiksi puolustustilalaissa säädetään, kuten todettu, velvollisuudesta ilmoittaa puolustustilan voimaansaattamisesta ja lakkaamisesta KP-sopimuksen mukaisesti

²⁶⁸ Ks. esim. PuVM 1/2000 vp., s. 3/II.

²⁶⁹ Ks. esim. OMKM 2005:2, s. 28.

sopimusvaltioille YK:n pääsihteerin välityksellä, jonka lisäksi Euroopan neuvoston pääsihteeri on pidettävä tietoisena puolustustilasta EIS:n 15 artiklan 3 kappaleen määräysten edellyttämällä tavalla.

3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen 15 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15(1) artiklan mukaan sopimusosapuolet voivat ryhtyä toimiin *sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää*²⁷⁰. Kyse ei siten ole normaaliolosuhteissa tapahtuvasta punninnasta yksilön oikeuksien ja yleisen edun välillä²⁷¹. Toimet voivat merkitä sopimusosapuolten poikkeamista yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, kuitenkin vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Edellytyksenä on myös, etteivät toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksessä valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp) todetaan oikeuskirjallisuudessa esitetyn, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Lawless*-tapauksessa (tuomio 1.7.1961) esittämät kannanotot EIS:n 15 artiklan tulkinnasta viittaavat siihen, että artiklaa voidaan soveltaa vain hyvin poikkeuksellisesti.²⁷² Ratkaisussaan tapaukseen EIT tulkitsi ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kattavan luonteeltaan poikkeukselliset kriisitilanteet, jotka uhkaavat valtion organisoitua elämää. Tapauksessa Irlannin kansalainen, *G. R. Lawless*, oli nostanut kanteen Irlantia vastaan väittäen valtion loukanneen EIS:n artikloja 7 (ei rangaistusta ilman lakia) ja 17 (oikeuksien väärinkäytön kielto). Kantaja oli pidätetty kolmen muun miehen kanssa syyskuussa 1956, ja pidätyspaikalta poliisit olivat löytäneet huomattavan määrä aseita – muun muassa konepistoolin, kuusi kivääriä, kuusi urheiluasetta, revolverin sekä automaattipistoolin. Pidätyshetkellä kantaja oli myöntänyt olleensa Irlannin tasavaltalaisarmeijan (IRA) jäsen, omien sanojensa mukaan saman vuoden tammikuusta kesäkuulle. 18. lokakuuta 1956 kantajaa vastaan nostettiin syytteet laittomien aseiden hallussapidosta ja 14. toukokuuta 1957 kantaja pidätettiin jälleen laittomaan toimintaan osallistumisesta. Kolmannen kerran kantaja pidätettiin 11. heinäkuuta 1957, josta

²⁷⁰ Kuten aiemmin todettiin, keskustelu ihmisoikeuksien turvaamisesta erilaisten kriisien aikana on käyty toistaiseksi EIS:n 15 artiklan kontekstissa. Keskustelu on kuitenkin ollut toistaiseksi pitkälti teoreettista, sillä artiklan 15 perusteella perustellut sopimusvelvoitteista poikkeamiset ja ihmisoikeuksien rajoittamiset ovat olleet harvassa. Kuitenkin, ”- - *there is irrefutable evidence that the treaty provision considered as peripheral to every-day treaty application has suddenly become relevant with new argumentation behind the emergencies: the war on terror in the aftermath of the 9/11 terrorist attacks.*” (Viljanen 2012, s. 61–62.)

²⁷¹ *Uoti* 2004, s. 209.

²⁷² HE 3/2008 vp, s. 16/II. Ks. myös OMKM 2005:2, s. 27.

lähtien hän oli ollut pidätettynä yhtäjaksoisesti armeijan pidätysleirillä viisi kuukautta – ilman oikeudenkäyntiä – saman vuoden joulukuun 11. päivään saakka.

Kyseisenä aikakautena Irlannissa oli huomattavasti väkivaltaisuuksia ja terroria. Hallituksen julistuksella 8. heinäkuuta 1957 maassa annettiin poikkeustoimivaltuuksia viranomaisille väkivaltaisuuksien ja terrorin nujertamiseksi. Irlannin ulkoministeri ilmoitti kirjeessään Euroopan neuvoston pääsihteerille 20. heinäkuuta 1957 Irlannin julistaneen hätätilan ja ottaneen poikkeustoimivaltuuksia käyttöön. Pääsihteeriiä pyydettiin huomioimaan kirje virallisena ilmoituksena hätätilan julistamisesta EIS:n 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja ilmoituksena, että artiklan mukaisia sopimuspoikkeamia tulaisiin toteuttamaan.

Kantaja (Lawless) valitti ihmisoikeustuomioistuimeen kohtelustaan. Tapausta arvioituaan EIT totesi ensinnäkin EIS:n 15 artiklan mukaisen hätätilan kriteeristön täyttyvän, sillä maassa toimi väkivaltainen salainen armeija, joka ulotti toimintaansa vaarallisesti myös Irlannin valtion rajojen ulkopuolelle. Samaten tuomioistuin katsoi olevan ilmeistä, että terroritoiminta maassa lisääntyi jatkuvasti ja hälyttävästi. Tuomioistuin tarkastelee hätätilan käsitettä seuraavasti²⁷³:

”Whereas, in the general context of Article 15 of the Convention, the natural and customary meaning of the words ‘other public emergency threatening the life of the nation’ is sufficiently clear; whereas they refer to an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed - - .”

EIT totesi yksimielisesti, ettei Irlanti ollut loukannut velvoitteitaan tai ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Tuomioistuin katsoi Irlannin ilmoittaneen hätätilasta asiallisesti sopimuksen 15(3) artiklan edellyttämällä tavalla, totesi EIS:n 15(1) artiklan hätätilan kriteeristön täyttyneen, ja siten myös katsoi poikkeustoimivaltuuksien sekä oikeuksiin kohdistuvien rajoitusten olleen välttämättömiä ja hyväksyttäviä väkivaltaisuuksien ja terrorin lopettamiseksi. Edellä mainituista syistä johtuen EIT hylkäsi kanteen.

²⁷³ Ks. tuomion kohta ”The Law”, kappale 28. Euroopan ihmisoikeustoimikunta käsitteli myös tapauksessa *Kreikka* (3321/67) hätätilan käsitettä. Tanska, Norja, Ruotsi sekä myöhemmin myös Alankomaat nostivat vuonna 1967 kanteet Kreikkaa vastaan. Kantajien mielestä Kreikan valtio ja sitä hallitseva sotilasjunta olivat toimillaan loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13 ja 14. Kreikka oli vedonnut sopimuksen hätätilan oikeuttavaan artiklaan väittäen maan olevan hätätilassa, ja näin ollen oikeuksiin kohdistuvien rajoitusten olevan oikeutettuja. Kantajien näkemysten mukaan Kreikka ei kuitenkaan kyennyt osoittamaan hätätilaoikeuden kriteerien täyttyvän. Euroopan ihmisoikeustoimikunta katsoi ratkaisussaan Kreikan toteuttamien lainsäädännöllisten toimien ja hallinnollisten käytäntöjen ja niiden toimeenpanon loukanneen ihmisoikeussopimuksen artikloja 3, 5, 6, 8-11, 13 ja 14 sekä totesi Kreikan valtion loukanneen sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa (oikeutta vapaisiin vaaleihin). Ihmisoikeustoimikunnan mukaan Kreikka ei myöskään ollut näyttänyt toteen hätätilaoikeuden kriteerien täyttymistä. Se myös kehotti Kreikan valtiota palauttamaan viipymättä perus- ja ihmisoikeudet Kreikassa vastaamaan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan vaatimuksia, sekä lopettamaan maassa tapahtuvan kidutuksen ja vankien huonon kohtelun sekä vapauttamaan kaikki laittomasti hallinnollisilla päätöksillä pidätetyt henkilöt. Toimikunnan Kreikka-tapaukseen antaman tuomion kappaleessa 120 esitetään hätätilan käsitteestä ja artiklan 15 tulkinnasta samankaltaiset näkemykset kuin *Lawless*-tuomiossa.

Toinen merkittävä tapaus EIS:n 15 artiklan tulkinnassa on *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta* (tuomio 25.5.1993). Tuomiossaan tapaukseen EIT totesi, että poikkeamisen kohteena olevien oikeuksien luonteeseen, hätätilaan johtaneihin syihin sekä hätätilan kestoon on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa rajoitusten välttämättömyyttä.²⁷⁴ Tapauksessa kantaja, *Peter Brannigan*, pidätettiin kotonaan tammikuussa 1989 terrorismin ehkäisemiseksi säädetyn lain (*Prevention of Terrorism Act 1984*) nojalla, jonka jälkeen hänet vietiin kuulusteltavaksi. Pidätystä jatkettiin aluksi kahdella päivällä, sitten kolmella päivällä sisäministerin valtuutuksella. Kantaja oli ennen vapauttamistaan ollut pidätettynä yhtäjaksoisesti kuusi päivää, neljätoista tuntia ja kolmekymmentä minuuttia, jonka aikana häntä oli kuulusteltu 43 kertaa. Lisäksi häneltä oli estetty pääsy kirjoihin, sanomalehtiin, muuhun kirjalliseen materiaaliin, radioon ja televisioon. Kantajaa oli myös kielletty kommunikoimasta muiden vankien kanssa. Toinen kantaja, *Patrick McBride*, pidätettiin kotonaan (myös tammikuussa 1989) ja vietiin kuulusteltavaksi. Myös hänen kohdallaan sisäministeri jatkoi pidätystä poikkeuksellisesti kolmella päivällä, jonka jälkeen hänet vapautettiin, johon mennessä hän oli ollut pidätettynä neljä päivää, kuusi tuntia ja kaksikymmentäviisi minuuttia. Tuona aikana kantajaa oli kuulusteltu yhteensä 22 kertaa, ja häneltä oli, Branniganin tavoin, evätty pääsy mediaan.

Kaoottinen tilanne ja terrorismi Pohjois-Irlannissa 1970-luvun alussa johtivat Iso-Britannian säätämiin terrorismin ehkäisemiseksi tarkoitettuihin lakeihin²⁷⁵. Vuosina 1972–1992 yli kolmetuhatta ihmistä sai surmansa terrorin myötä. Yli 35 000 ihmistä oli haavoittunut – ihmiset olivat menettäneet raajoja tai saaneet muita pysyviä fyysisiä vammoja. Kyseisellä ajanjaksolla tapahtui yhteensä 41 859 terroritekoa²⁷⁶. Tilanteen rauhoittamiseksi maan hallitus sääti terrorismilait, joiden myötä poliisit saivat poikkeustoimivaltuuksia henkilöiden pidättämiseksi ja kiinnittämiseksi. Joulukuun 23. päivänä 1988 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti Euroopan neuvoston pääsihteerille maan hallituksen julistavan hätätilan, rajoittavan perusoikeuksia ja siten poikkeavan samalla sopimusvelvoitteistaan EIS:n 15 artiklan nojalla. Kantajat valittivat ihmisoikeustoimikunnalle, että Iso-Britannia oli rikkonut EIS:n viidettä artiklaa²⁷⁷ ja loukannut 13 artiklaa. Ihmisoikeustoimikunta katsoi kuitenkin äänin 8-5, ettei sopimusvelvoitteita ollut rikottu, Iso-Britannian vedotessa sopimuksen 15 artiklaan. Tapaus eteni ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn, joka aiempaan tulkintakäytäntöönsä (*Brogan and*

²⁷⁴ *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 25.5.1993, kappale 48. Ks. myös *Uoti* 2004, s. 210–211 ja OMKM 2005:2, s. 27.

²⁷⁵ *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974*.

²⁷⁶ Ampumaselkkausta tai pommi-iskua. Ks. *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 25.5.1993, kappale 12.

²⁷⁷ Art. 5(3) ja 5(5).

Others, tuomio 29.11.1988) nojautuen katsoi, ettei artiklaa 5 ollut noudatettu. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että koska Iso-Britannia vetosi EIS:n 15 artiklaan, tulee sen tutkia maan hallituksen toteuttamat perusoikeusrajoitukset ja niiden laillisuus sopimuksen 15 artiklan valossa²⁷⁸.

Kappaleessa 66 ihmisoikeustuomioistuin toteaa seuraavaa:

”Having regard to the nature of the terrorist threat in Northern Ireland, the limited scope of the derogation and the reasons advanced in support of it, as well as the existence of basic safeguards against abuse, the Court takes the view that the Government have not exceeded their margin of appreciation in considering that the derogation was strictly required by the exigencies of the situation.”

Tuomiossaan EIT katsoi Iso-Britannian toteuttamien rajoitusten ja niiden perustelujen täyttäneen EIS:n 15 artiklan ilmaisemat vaatimukset, jonka vuoksi kantajat eivät voineet tehokkaasti vedota sopimuksen 5 artiklan loukkaukseen. Äänin 22-4 tuomioistuin päätti, ettei kyseistä artiklaa ollut loukattu.

Kansakunnan olemassaoloa uhkaavalle yleiselle hätätilalle²⁷⁹ on siten asetettu neljä perusedellytystä EIS:n soveltamiskäytännössä joiden on täytyttävä, jotta sopimuksen 15 artiklaa voidaan soveltaa. Ensinnäkin hätätilan on oltava jo realisoitunut (*actual*) tai sen katsotaan uhkaavan välittömästi (*imminent*). Toiseksi vaikutusten täytyy koskettaa koko kansakuntaa²⁸⁰, kolmanneksi sen täytyy vaarantaa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ja neljänneksi sen tulee olla luonteeltaan niin poikkeuksellinen, etteivät sopimuksen muiden artikloiden mahdollistamat rajoitukset perusoikeuksiin ole riittäviä²⁸¹. Hätätilan ei tarvitse johtaa aseelliseen selkkaukseen, vaan siihen johtaneet tapahtumat ja kriisit voivat olla myös valtion sisäisiä. Esimerkiksi sisällissodan sekä laajan terroritoiminnan voidaan katsoa uhkaan 15 artiklan tavalla kansakunnan elämää²⁸². Sopimuksen soveltamiskäytännössä arvioidaan suhteellisuusvaatimuksen kautta, voidaanko ihmisoikeusrajoitusta pitää sopimuksen tarkoittamalla tavalla ”välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa” hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi:

²⁷⁸ Ks. *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 25.5.1993, kappale 38.

²⁷⁹ Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ilmenevällä hätätilan käsitteellä (EIS 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla) tarkoitetaan samaa kuin Suomen lainsäädännössä poikkeusolojen käsitteellä. Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 77, HE 3/2008 vp, s. 21/II ja OMKM 2005:2, s. 27.

²⁸⁰ Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myös alueellisesti rajoittuneen hätätilan voivan uhata kansakunnan elämää EIS:n 15 artiklassa ilmaistulla tavalla. Mikäli poikkeusoloilmoitus annetaan alueellisena, ei siihen voida vedota muualla sopimusvaltiossa. (Ks. esim. OMKM 2005:2, s. 27)

²⁸¹ Hätätilaoikeudella valtio pyrkii turvaamaan laillisen yhteiskuntajärjestyksen: ”- - the overriding rights of the State to protect its democratic institutions - - .” (van Dijk – van Hoof 1990, s. 549.)

²⁸² Tuori 2011, s. 822. Ks. myös HE 3/2008 vp, s. 16/II ja OMKM 2005:2, s. 27.

- 1) onko rajoitus pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima?
- 2) onko rajoitus oikeassa suhteessa tavoiteltavaan hyväksyttävään päämäärään?
- 3) ovatko kansallisen viranomaisen esittämät syyt rajoituksen oikeuttamiseksi asianmukaisia ja riittäviä?²⁸³

Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä ei siten ole määritellä keinoja, joilla sopimusvaltion tulisi hoitaa tehtävänsä poikkeuksellisinakin aikoina, vaan sen tehtävänä on kontrolloida kyseisten toimenpiteiden laillisuutta ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.²⁸⁴

3.3.2 KP-sopimuksen 4 artikla

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sisältää myös säädöksen, jonka mukaisesti sopimusvelvoitteista voidaan poiketa hätätilan aikana. Sopimuksen 4(1) artiklan mukaan sopimusvaltio(t) voi yleisen hätätilan aikana ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät sopimusvelvoitteista poikkeamista. Edellytyksenä kuitenkin on, että hätätila on virallisesti julistettu sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja että poikkeukset sopimuksesta on mitoitettu laajuudeltaan sellaisiksi, kuin tilanne välttämättä vaatii. Samaten toimet eivät saa olla ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa, eivätkä myöskään loukkaa yhdenvertaisuutta. Artikla sisältää siten välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet poikkeustoimia toteutettaessa. Sopimuksen artikla 4(2) kaventaa sopimusosapuolten harkintamarginaalia edelleen kieltäen rajoittamasta sopimuksen artikloja 6, 7, 8(1), 8(2), 11, 15, 16 ja 18, joita voi pitää ehdottomina oikeuksina.

KP-sopimuksen 4 artiklassa ei ilmaista nimenomaisesti sotaa hätätilana. Tähän lienee vaikuttanut sopimuksen valmisteluvaiheessa vallinnut näkemys, jonka mukaan YK ei hyväksy sotaa, minkä vuoksi maininta on jätetty pois. Oikeuskirjallisuudessa taas puolestaan aseellista konfliktia pidetään tyypillisimpänä esimerkkinä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta, jonka vuoksi sotaa ja sotilaallista kriisiä voidaan pitää 4 artiklan mukaisena hätätilana.²⁸⁵ YK:n ihmisoikeustoimikunnan vuonna 2001 antamassa yleiskannanotossa sopimuksen 4 artiklan merkityksestä todetaan seuraavaa:

”Article 4 of the Covenant is of paramount importance for the system of protection for human rights under the Covenant. On the one hand, it allows for a State party unilaterally to

²⁸³ Viljanen 2001, s. 209.

²⁸⁴ Uoti 2004, s. 212.

²⁸⁵ Ks. esim. OMKM 2005:2, s. 26, HE 187/2006 vp, s. 17/II ja HE 3/2008 vp, s. 16/I. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) F artikla toteaa käsitteiden ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana” sisältävän myös sodan uhan.

*derogate temporarily from a part of its obligations under the Covenant. On the other hand, article 4 subjects both this very measure of derogation, as well as its material consequences, to a specific regime of safeguards - -.*²⁸⁶

Yleiskannanoton toisessa kohdassa todetaan, että hätätilan virallinen julistaminen on olennaista etenkin laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden näkökulmasta. Lisäksi korostetaan, että sopimuksen velvoitteista poikkeamisen tulee olla poikkeuksellista ja luonteeltaan tilapäistä. Jälleen todetaan, ettei kaikkien häiriötilojen tai katastrofien voida katsoa täyttävän yleisen hätätilan tunnusmerkistöä sopimuksen tarkoittamalla tavalla.²⁸⁷

Yleiskannanoton kohdassa kolme todetaan myös, että aseellisen selkkauksen aikana oikeuksien rajoittaminen on sallittua sopimuksen 4 artiklan perusteella vain kansakunnan elämää uhkaavissa tilanteissa. Lisäksi aseellisissa selkkauksissa, olivat ne kansainvälisiä tai valtion sisäisiä, tulee kansainvälinen humanitaarinen oikeus²⁸⁸ sovellettavaksi ja estävät samalla siten valtion hätätilaoikeuden väärinkäyttöä. Viidennessä kohdassa todetaan edelleen, että mikäli valtiot poikkeavat velvoitteistaan ja rajoittavat oikeuksia sopimuksen 4 artiklan mukaisesti esimerkiksi luonnonkatastrofien tai väkivaltaisten suurmielenosoitusten yhteydessä, tulee niiden kyetä osoittamaan tilanteen muodostavan uhkan kansakunnan elämälle. Toisekseen valtion tulee osoittaa todeksi, ettei tilannetta kyetä hallitsemaan ”normaaleilla rajoituksilla” ilman 4 artiklan soveltamista. Sopimusvaltioiden tulee siten arvioida tarkoin tehtävien toimenpiteiden oikeutusta ja välttämättömyyttä, mikäli sopimuksen 4 artiklaa käytetään oikeuksista poikkeamiseksi muulloin kuin aseellisen selkkauksen yhteydessä.²⁸⁹

3.3.3 Euroopan unionista johtuvat velvoitteet ja niistä poikkeaminen

Lienee syytä mainita lyhyesti myös EU-velvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana, etenkin kun ValmL 5 §:n 1 momentissa mainittujen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden katsotaan sisältävän myös unionijäsenyyden tuomat velvoitteet. Valmiuslainsäädännön kannalta merkityksellisiä ovat etenkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (2012/C 326/01; SEUT) artikkelit 36, 65 ja 347, joista viimeisin on merkittävin.

Kauppapolitiikkaa säätelevän SEUT 36 artiklan mukaan jäsenvaltio voi rajoittaa artikloissa 34 ja 35 ilmaistuja tuonnin rajoituskieltoja esimerkiksi julkisen moraalin tai yleisen järjestyksen tai

²⁸⁶ HRC (Human Rights Committee) General Comment no. 29, States of Emergency [Article 4], kohta 1.

²⁸⁷ HRC, General Comment no. 29, kohta 2. Ks. myös HE 3/2008 vp, s. 16/II ja OMKM 2005:2, s. 27.

²⁸⁸ Esimerkiksi Geneven sopimuksen (SopS 8/1955) 3 artikla koskien kansainvälistä luonnetta vailla olevia selkkauksia.

²⁸⁹ HRC, General Comment no. 29, kohdat 3 ja 5.

turvallisuuden vuoksi. Kiellot ja rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia tai syrjiviä, eivätkä ne saa tähdätä jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Artiklan 65 kohdan 1 alakohdassa b puolestaan todetaan, ettei pääoman liikkumista säätelevä 63 artikla rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Näin ollen artikla oikeuttaa jäsenvaltion rajoittamaan pääoman liikkuvuutta.

Yleisiä turvallisuuspoikkeuksia koskeva SEUT 347 artikla²⁹⁰ sallii jäsenvaltion poiketa unionin oikeuden mukaisista velvoitteistaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, mikä teoriassa mahdollistaa kaikista sopimusmääräyksistä poikkeamisen. Artikla sisältää neuvotteluvuorotteiden muiden jäsenvaltioiden kanssa toteutettavien toimenpiteiden osalta, ja jäsenvaltioiden mahdollisuus ryhtyä velvoitteista poikkeaviin toimenpiteisiin poikkeuksellisissa oloissa²⁹¹ käy ilmi artiklan sanamuodosta vain epäsuorasti²⁹². Se ei myöskään määrittele sallittujen toimenpiteiden laatua tahi laajuutta. Artiklan ulkoiseen turvallisuuteen liittyvä soveltamisedellytys on merkityksellinen: valmiuslaissa tarkoitetut sota, sodanuhka, alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja aseellinen hyökkäys vastaavat valmiuslain esitöissä²⁹³ esitettyjen näkemysten mukaan artiklassa mainittuja sotaa ja sodanuhkaa merkitsevää *kansainvälistä jännitystilaa*. Jäsenvaltion vedotessa sopimuksen 347 artiklaan ja poiketessa velvoitteistaan, voi se samalla siten myös painavan syyn vuoksi sulkea valtakunnan rajat, jolloin Schengenin sopimusten takaamaa vapaata liikkuvuutta rajoitetaan.

Artiklan voinee katsoa periaatteessa myös mahdollistavan unionin perusoikeuskirjassa lueteltujen oikeuksien ja vapauksien rajoittamisen. Sinänsä perusoikeuskirja on kuitenkin itsenäinen, oikeudellisesti sitova sopimus ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan mukaisesti se on samanarvoinen kuin muut unionia koskevat sopimukset, jolloin sen ei voida näin ollen kuitenkaan katsoa olevan alisteinen Euroopan unionista tehdylle sopimukselle – siis aiemmalle yhteisöjen perustamissopimukselle. Perusoikeuskirja ja sen 52 artikla edellyttävät samalla myös, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja laissa säädettyjä.

²⁹⁰ Aiempi EY-sopimuksen 297 artikla.

²⁹¹ Yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet, sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilaa. Myös jäsenvaltion velvoitteet rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi voivat olla syy unionin velvoitteista poikkeamiseen.

²⁹² Ks. myös OMKM 2005:2, s. 29.

²⁹³ Ks. HE 3/2008 vp, s. 17–19 ja OMKM 2005:2, s. 33.

*”Sotilaita emme ole, poliiseiksi emme halua tulla,
olkaamme siis rajavartiomiehiä.”*

– Markus Heiskanen

4 RAJAVARTIOLAITOKSEN NORMAALIOLOJEN TOIMIVALTUUKSISTA JA VIRANOMAISYHTEISTYÖSTÄ

4.1 Rajavartiolaitoksesta ja sitä koskevasta keskeisimmästä lainsäädännöstä

Jo aiemmin todettiin Rajavartiolaitoksen olevan sotilaallisesti organisoitu sisäministeriön alainen turvallisuusviranomainen. Sotilaallisella järjestyksellä²⁹⁴ pyritään turvaamaan riittävä ja tehokas toimintakyky etenkin nopeutta vaativissa ja muuttuvissa tilanteissa. Sisäministeriön alaisuudesta johtuen se ei ole osa puolustusvoimia, joka puolestaan on puolustusministeriön alainen organisaatio. Rajavartiolaitoksen asema ja rakenne poikkeavatkin normaalista hallinnollisesta järjestelystä: se on samanaikaisesti sekä keskushallintoviranomainen että osa sisäministeriön organisatorista rakennetta, laitoksen esikunnan muodostaessa sisäministeriön rajavartio-osaston²⁹⁵. Lisäksi sen sotilaallinen järjestys, jonka katsotaan mahdollistavan parhaiten rajavalvontaan kuuluvien ilmiöiden ja tehtävien toteuttamisen, muodostaa toisen erikoispiirteen sisäministeriön alaisena viranomaisena: suurin osa laitoksen tehtävistä on sen sotilaallisesta järjestyksestä huolimatta siviilihallinnollisia lainvalvontatehtäviä, julkisen vallan käyttämistä ja tosiasiallista hallintoa.²⁹⁶

Rajavartiolaitoksen toimintaa säädellään niin kansallisessa kuin ylikansallisessakin lainsäädännössä. Keskeisimpiä kansallisia lakeja ovat laki rajavartiolaitoksesta (578/2005; LRVL), laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005; LRVLh)²⁹⁷, laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005), laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (689/2009), meripelastuslaki (1145/2001) sekä järjestyslaki (612/2003). Myös aluevalvontalaki (755/2000) ja ulkomaalaislaki (301/2004) koskevat oleellisesti Rajavartiolaitosta. Lisäksi laitoksen toimintaa ohjataan lukuisilla valtioneuvoston ja

²⁹⁴ *Sotilaallinen järjestys* tarkoittaa yleisen palvelusohjesäännön mukaan selviä johtosuhteita ja toimintatapoja, avoimuutta, aloitteellisuutta, sotilaskuria sekä palvelusmääräysten ja yleisesti hyväksytyjen käyttäytymistapojen noudattamista. Sanamuodostaan ”Puolustusvoimien sisäinen järjestys on sotilaallinen” huolimatta YIPalVO:a noudatetaan myös Rajavartiolaitoksessa. (YIPalVO, s. 17.) Ks. myös *Heiskanen* 2013, s. 663–672.

²⁹⁵ LRVLh 5 §:n 3 momentissa säädetään Rajavartiolaitoksen esikunnan toimivan samalla sisäministeriön rajavartio-osastona.

²⁹⁶ *Heiskanen* 2013, s. 46–47. Laitokseen liittyvästä puolisolitaallisuuden problematiikasta ks. myös s. 663–672.

²⁹⁷ Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta käsittelee muun muassa sotilaskäskyasioita. Ks. myös *Kenttähjesääntö* 2008, s. 22.

sisäministeriön asetuksilla²⁹⁸. Ylikansallisella tasolla rajavaltvontaan liittyvistä tehtävistä ja toimivaltuuksista osalta säädetään muu muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY N:o 562/2006) henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä eli *Schengenin rajasäännöstössä*²⁹⁹.³⁰⁰ Lisäksi toiminnassa on huomioitava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY N:o 810/2009) eli EU:n viisumisäännöstö.

Rajavartiolaissa luetellaan hyvin yksityiskohtaisesti rajavartio- ja rajatarkastustehtävät, rajatarkastusmenettely ja tarkastukseen sisältyvät toimenpiteet, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla, kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävät, terrorismintorjunta ja muut erityistehtävät, turvaamistehtävät, tullitehtävät, sotilaalliset maanpuolustuksen tehtävät, pelastustoimintaan ja sairaankuljetuksiin osallistuminen sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskeva tutkinta.³⁰¹

4.2 Päätehtävät – toimivaltuuksista normaalioloissa

Rajavartiolain mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänjako on tietyllä tapaa kolmijakoinen: ensinnäkin laitos vastaa rajaturvallisuuden ylläpidosta, toiseksi erikseen säädetyistä valvontatehtävistä sekä toimenpiteistä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteesen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, ja kolmanneksi laitos suorittaa tehtäviä, joihin kuuluvat poliisi- ja tullitehtävät, etsintä- ja pelastustoimet sekä osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen.³⁰²

4.2.1 Rajavaltvonta ja rajatarkastukset

Rajavartiolaitos on LRVL 17 §:n mukaan johtava rajavaltvontaviranomainen, ja sen tehtävänä on LRVL 3 §:n 1 momentin mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jonka varmistamiseksi laitos toimii yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Toimialueena on koko maa, ja lain 4 §:n mukaan laitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai

²⁹⁸ Esim. valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta (651/2005)

²⁹⁹ EUVL L 105, 13.4.2006.

³⁰⁰ Ks. myös *Heusala – Lohiniva – Malmi* 2008, s. 207–210.

³⁰¹ Lain II luvussa luetellaan Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet, III luvussa rajavaltvontaan liittyvät säännökset, IV luvussa tehtäviä ja toimenpiteitä koskevat säännökset, V luvussa toimivaltuussäännökset, VI luvussa rikoksen ennalta estämiseen ja selvittämiseen liittyvät säännökset, VII luvussa rajavyyhykettä koskevat säännökset, VIII luvussa säädetään vapautensa menettäneen henkilön kohtelusta, IX luvussa mainitaan Rajavartiolaitoksen toimintojen ja kohteiden turvallisuutta koskevat erityiset säännökset ja X luvussa rangaistussäännökset. Lisäksi luvussa XI luetellaan erinäisiä säännöksiä. Tässä työssä en katso aiheelliseksi pureutua kovinkaan syvällisesti säännöksiin, vaan pyrin pitäytymään tarkastelussa yleispiirteisellä tasolla.

³⁰² Rajavartiolaitoksen tehtävistä yleisesti ks. myös *Heiskanen* 2013, s. 45–49.

rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka laitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua³⁰³. Rajavartiolaitos voi suorittaa rajavalvontatehtäviä sekä siihen liittyviä turvaamistoimenpiteitä myös demilitarisoiduilla alueilla kuten Ahvenanmaalla, sillä laitos ei ole osa asevoimia³⁰⁴.

Rajat ovat *Heiskanen* näkemyksen mukaan ensisijaisesti poliittisia instituutioita niiden ilmentäessä valtioiden kansainvälisoikeudellista asemaa sekä niiden poliittista, taloudellista ja sotilaallista mahtia³⁰⁵. Itse rajaturvallisuuden määrittely on ollut ilmeisen ongelmallista jopa lainsäätäjällekin, sen luovuttua määrittely-yrityksestä³⁰⁶. Sen sijaan rajajärjestyksen ja -turvallisuuden ylläpitäminen on määritetty rajavartiolain 2 §:n 1 momentin kohdissa 5 ja 6. Rajajärjestyksen ylläpitämisellä tarkoitetaan valtakunnanrajaa ja rajanylityspaikkoja koskevien säännösten sekä rajaviranomaisten kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamisen valvontaa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä puolestaan tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Heiskanen esittää rajavartiolain esitöihin (HE 6/2005 vp) viitaten, ettei rajaturvallisuuden määrittelyä ole haluttu tehdä, koska sen sisällöstä ei ole Euroopan unionissa ja sen toimielimissä konsensusta³⁰⁷. Mielenkiintoinen huomio on myös, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen on analoginen poliisilaissa mainitun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kanssa, jota ei myöskään ole laissa määritetty.³⁰⁸ *Kammosen* mielestä rajaturvallisuus voidaan ymmärtää oikeudelliseksi olosuhteeksi tahi tilaksi, ja se voidaan asemoida osaksi niin yleistä järjestystä ja turvallisuutta kuin myös osaksi sisäistä ja ulkoista turvallisuutta³⁰⁹. *Heiskanen* puolestaan esittää, että rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuutta sekä toimenpiteitä sen

³⁰³ Lisäksi laitos toimii merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muualla laitos toimii vain lakisääteisen tehtävän loppuunsaattamiseksi tai virka-avun antamiseksi.

³⁰⁴ *Buure-Hägglund* 2002, s. 39.

³⁰⁵ *Heiskanen* 2013, s. 175. Heiskanen puhuu rajojen kaksijakoisuudesta, ”Janus-kasvoisuudesta”: ne voivat erottaa, yhdistää, sulkea ulos tai sisään, kieltää, sallia, luokitella ihmiset laittomiksi maahantulijoiksi tai toivottaa heidät tervetulleiksi matkustajiksi.

³⁰⁶ Ks. esim. *Heiskanen* 2013, s. 24.

³⁰⁷ Mielestäni se, että lainsäätäjät on jättänyt rajaturvallisuuden määrittelemättä vetoamalla konsensuksen puuttumiseen EU:n tasolla, on hivenen kestävä perustelu, joskin sinänsä kenties ”looginen”.

³⁰⁸ *Heiskanen* 2013, s. 305–306.

³⁰⁹ *Kammonen* 2012, s. 39.

hallitsemiseksi tai vaihtoehtoisesti rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuuden hallintaa³¹⁰.

Rajavalvontaa koskevista toimenpiteistä säädellään LRVL 28 §:ssä³¹¹. Laajemmin rajavalvontaan liittyviä säädöksiä löytyy lain 3. luvusta, 4. luvusta löytyvät tehtäviä ja toimenpiteitä koskevat säännökset ja 5. luku sisältää toimivaltuussäännökset. LRVL 28 §:ssä säädetään rajavartiomiehen toimivaltuuksista estää henkilön ja kulkuneuvon poistuminen ennen toimenpiteiden päättämistä, toimivaltuuksista suorittaa Schengenin rajasäännösten vähimmäistarkastukseen kuuluvat toimenpiteet³¹² sekä toimivaltuuksista suorittaa rajasäännösten mukaiset kolmansien maiden kansalaisille suoritettavat perusteelliset maahantulo-, maastalähtö- tai lisätarkastukseen sisältyvät toimenpiteet, joihin voi vähimmäistarkastuksen lisäksi sisältyä henkilöntarkastus ja henkilöasiakirjojen sekä henkilön matkatavaroihin ja kulkuneuvon kohdistuva etsintä henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä laittoman, luvattoman tai vaaraa tuottavan omaisuuden taikka huumaavan aineen löytymiseksi. Säädöksessä säädetään myös asiakirjojen, tavaroiden ja kulkuneuvon tilapäisestä haltuunotosta ja niihin kohdistuvasta etsinnästä; huolehtimisesta, ettei kolmannen maan kansalainen, joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, tule Suomen alueelle eikä Schengen-alueelle Suomen kautta; tarvittavien rekisterikyselyjen suorittamisesta ja rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä henkilöntarkastuksen suorittamisesta noudattaen pakkokeinolain (806/2011; PKL) 8. luvun 30 §:n 1 kohdan, 31 §:n ja 33 §:n säännöksiä.³¹³

4.2.2 Aluevalvonta

Aluevalvontalain (755/2000; AluevL) 23 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos on aluevalvontaviranomainen³¹⁴. Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta (aluevalvonta). Lain 2 §:n 1 momentin (1 kohta) mukaisesti Suomen alueella tarkoitetaan valtakunnan maa- ja merirajojen sekä aluemerен ulkorajan sisäpuolella olevia maa- ja vesialueita sekä niiden yläpuolella olevaa ilmatilaa ja

³¹⁰ Heiskanen 2013, s. 727.

³¹¹ Säädos sisältää myös lakiviittauksen Schengenin rajasäännöstöön (EY N:o 562/2006) ja sen antamiin toimivaltuuksiin. Euroopan unionin yhdenmetystä rajavalvonnasta ks. esim. Heiskanen 2013, s. 313–337.

³¹² Henkilöllisyyden selvittäminen matkustusasiakirjojen perusteella sekä rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolon ja sen aitouden selvittäminen.

³¹³ Ks. Kuusimäki – Helminen – Rantaeskola 2012, s. 730–731.

³¹⁴ AluevL 23 §:n 1 momentin mukaisesti aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Saman säännöksen 3 momentin mukaisesti puolustusministeriö johtaa ja yhteensovittaa aluevalvontaviranomaisten toimintaa lain soveltamisalaa kuuluvissa asioissa, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Ks. myös HE 6/2005 vp, s. 18–19.

alueellisen koskemattomuuden valvonnalla aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi (2.1.2 §).³¹⁵

Aluevalvontalain toisessa luvussa säädetään vieraiden valtioiden sotilaiden ja sotilasajoneuvojen sekä valtioilma-alusten ja valtionalusten maahantulosta ja maassaolosta. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan vieraan valtion sotilas ei saa tulla ilman lupaa Suomen alueelle eikä olla maassa, ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Sama koskee vieraan valtion sotilasajoneuvoa. Sama pätee lain 5 §:n mukaan myös vieraan valtion valtionilma-alukseen ja valtionalukseen. AlueVL 31 § oikeuttaa Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ohella, ryhtymään tarvittaessa voimakeinoin esimerkiksi maahan luvattomasti tunkeutunutta ilma-alusta vastaan³¹⁶. Lain 32 §:n mukaisesti ennen voimakeinojen käyttämistä on aluevalvontaviranomaisen annettava voimakeinojen käytöstä lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus sekä varoitus, jota voidaan välttämättömissä tapauksissa tehostaa ampumalla varoitustuli. Luonnollisesti ennen voimakeinojen käyttöä on varmistuttava kohteen vihamielisestä luonteesta.³¹⁷ Lisäksi AlueVL 31 §:n mukaisesti voimakeinoja käytettäessä on varmistuttava niiden tarpeellisuudesta sekä huomioitava tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Lain 33 §:ssä säädetään sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Säännöksen mukaan puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voivat käyttää alueellisen koskemattomuuden tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja³¹⁸, joiden käyttämisestä päättää pääsääntöisesti puolustusministeriö. Sotilasviranomaiset ovat kuitenkin velvoitettuja vakavissa ja kiireellisissä tapauksissa lain 34 §:n 1 momentin mukaisesti ryhtymään tarvittaessa *heti* toimenpiteisiin Suomeen kohdistuvan vihamielisen toiminnan³¹⁹ torjumiseksi.³²⁰ On huomioitava, että aluevalvontalaki on rauhan ajan

³¹⁵ Tätä kirjoittaessa viimeisin epäilty alueloukkaus tapahtui 27.4.2015 Suomenlahdella. Rajavartiolaitos sai Merivoimilta tiedon mahdollisesta alueloukkauksesta, jonka jälkeen Suomenlahden merivartioston rikostorjuntayksikkö avasi tapahtumasta rikosasian esitutkinnan. (Rajavartiolaitoksen tiedote epäilystä alueloukkauksesta Suomenlahdella 27.4.2015).

³¹⁶ Aluevalvontaviranomaisella on aluevalvontatehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tarpeellisia voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi, henkilön kiinniottamiseksi, ajoneuvon, ilma-aluksen tai aluksen siirtämiseksi tai AlueVL 25 §:ssä tarkoitetun määräyksen täytäntöön panemiseksi.

³¹⁷ Ks. myös *Hakapää* 2010, s. 439.

³¹⁸ Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan [sotilaan] henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä (AlueVL 33.2 §).

³¹⁹ Vihamielinen toiminta on määritelty AlueVL 34 §:n 2 momentissa. Esimerkiksi vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistama tai Suomen alueella toimeenpanema aseellinen sotilaallinen toiminta tai vieraan valtion aseistetun sotilaluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tulo Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta on vihamielistä toimintaa.

³²⁰ Sotilaallisten voimakeinojen käytöstä aluevalvonnassa laajemmin ks. myös *Buure-Hägglund* 2002, s. 225–228.

laki, josta syystä sotilaskäsky³²¹ syrjäyttävät lain säädökset. Samalla on todettava, ettei laissa ole säädetty, missä järjestyksessä päätös tulen avaamisesta tehdään kriisin syttyessä *sotilasorganisaation sisällä*.³²²

On huomioitava, että aseellisen voiman käyttäminen siviilialusta vastaan on ehdottomasti kielletty. Tästä kuitenkin muodostavat poikkeuksen tapaukset, joissa YK:n peruskirja sallisi voimankäytön. Tällöin kyse olisi lähinnä peruskirjan tarkoittamasta itsepuolustus oikeudesta³²³, joka puolestaan edellyttäisi aseellista hyökkäystä. Tällöin siviilialus muuttuisi käytännössä sotilaskoneeksi.³²⁴ Eräänlaisen ongelman muodostaa skenaario, jossa siviilialus on terroristien kaappaama. Onko tällöin kyse enää siviili-ilma-aluksesta? Perustuslakivaliokunta ei ole suoraan ottanut kantaa siihen, voitaisiinko tällainen terroristien kaappaama alus ampu alas tarvittaessa³²⁵. Muun muassa *Mikael Hidén* onkin kritisoinut vallitsevaa tilannetta arvioiden yksilön oikeusturvan näkökulmasta, ettei ”- - alasammuttavaksi ehkä tulevassa kaapatussa lentokoneessa olevien matkustajien oikeuksiin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota”³²⁶.

4.2.3 Rikostorjunta ja esitutkintaviranomaistehtävät

Rajavartiolaitoksen rooli rikostorjuntaviranomaisena tuli keskeiseksi vuoden 2005 lakiuudistuksen jälkeen uuden rajavartiolain astuttua voimaan ja laajensi siten samalla Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia. Laitoksen tutkittavaksi tuli muun muassa rajatarkastuksen yhteydessä laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia sekä esimerkiksi niihin liittyviä asiakirjaväärennyksiä ja ihmiskauppaan liittyviä rikoksia. Rajavartiolaitoksen suorittaman rikostorjunnan päämäärä ja lisäarvoa sisäiselle turvallisuudelle on paljastaa, ennaltaehkäistä ja tutkia Rajavartiolaitoksen valvoman Schengenin ulkorajan ylittäviä laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia³²⁷.

³²¹ Sotilaskäskyasiat ovat yleisluonteisesti puolustusvoimia tai Rajavartiolaitosta koskevia asioita, jotka sotilasesimies ratkaisee sotilaallisen päällikköasemansa perusteella. Lisäksi ne koskevat armeijan palvelusta, kurinpitoa, harjoituksia ja leirejä sekä sotatoimia. Sotilaskäskyjen ominaispiirteisiin kuuluu myös, että niitä ei perustella, koska ne eivät ole hallintolain (434/2003) mukaisia hallintopäätöksiä. (Ks. esim. *Buure-Hägglund* 2002, s. 46.)

³²² Ks. *Buure-Hägglund* 2002, s. 227–228.

³²³ Itsepuolustuksen lisäksi lienee syytä mainita erikseen rikoslaissa (RL 3. luvun 6 § ja 10 §) säädetystä hätävarjeluoikeudesta, joka koskee luonnollisesti myös sotilas- sekä muita turvallisuusviranomaisia.

³²⁴ Ks. *Hakapää* 2010, s. 440.

³²⁵ Ks. PeVL 10/2005 vp ja PeVL 23/2005 vp. Perustuslakivaliokunta on katsonut sotilaallisten voimakeinojen käytön puuttuvan useisiin perusoikeuksiin. Sotilaallisia voimakeinoja on sallittua käyttää muun muassa terrorismirikosten ehkäisyyn. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ottanut selkeää kantaa mahdollisiin sivullisiin uhreihin terrorismirikosten ehkäisyyn yhteydessä.

³²⁶ *Lindstedt* 2007, s. 1019–1020: Tulen käsittelemään aihetta tässä työssä myös myöhemmin.

³²⁷ Näin ollen Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään kuuluu vahvasti myös torjua järjestäytyntä rikollisuutta, sen pitäessä sisällään muun muassa huumausaine- ja ihmiskaupan. Järjestäytyneestä rikollisuudesta ja sen torjunnasta ks. esim. *Palonen*

Rajavartiolaitys on esitutkintalaissa (805/2011; ETL) tarkoitettu esitutkintaviranomaisen³²⁸. ETL 2:1.2 §:n mukaisesti poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintoimivallasta säädetään rajavartiolaissa (578/2005), tullilaissa (1466/1994), sotilaskurinpitolaissa (331/1983) ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetussa laissa (1251/1995). Rajavartioviranomaiset ovatkin niin sanottuja *erityisiä esitutkintaviranomaisia*³²⁹. Niin esitutkinta- kuin pakkokeinolakiin ovat poliisin yleistoimivaltuuksia koskevia lakeja, jotka kytkeytyvät myös rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaisen toimintaan niitä koskevan erityislainsäädännön kautta³³⁰. Vaikkakin esitutkinta on hajautettu nykyisin useammalle viranomaiselle, ei esitutkintaviranomaisen väliseen toimivallan jakoon ole havaittu liittyvän ongelmia. Siitä huolimatta lainsäätäjällä on katsonut selvyyden vuoksi ottaa esitutkintalakiin maininnan poliisin lisäksi muista esitutkintaa suorittavista viranomaisista ja niiden esitutkintoimivallan perusteena olevista säädöksistä.³³¹

Rikostorjunnasta ja rikosasian käsittelystä Rajavartiolaitoksen sisällä säädetään tarkemmin Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjassa (RVLPK A.5³³²) rikosasian käsittelystä Rajavartiolaitoksessa. Pysyväisasiakirjan mukaan Rajavartiolaitoksen suorittamalla rikostorjunnalla tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvää rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja niiden selvittämistä sekä syyteharkintaan saattamista. Näin ollen rikostorjunnan painopiste Rajavartiolaitoksessa on rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Rikosasian esitutkinta ja rikostorjunnan tiedonhankinta³³³ kuuluvat laitoksen peruskeinovalikoimaan rikosten torjunnassa.³³⁴

Rajavartiolain 6. luvussa (41–48 §) säädetään Rajavartiolaitokselle kuuluvasta rikosten ennalta estämisestä ja selvittämisestä, toimivaltuuksista ja tutkittavaksi kuuluvista rikoksista sekä

2010. Rajavartiolaitoksen voidaan myös katsoa perustellusti siirtyneen rikostorjunnan kohdalla avustavasta viranomaisesta rajaturvallisuutta vaarantavia rikoksia tutkivaksi itsenäiseksi asiantuntijaorganisaatioksi (ks. *Heusala – Lohiniva – Malmi* 2008, s. 260). Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ks. myös *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 736–738.

³²⁸ Ennen esitutkinnan aloittamista Rajavartiolaitoksessa on tutkinnanjohtajan selvittävä, että laitoksella on toimivalta epäillyn rikoksen esitutkinnan suorittamiseen. Mikäli laitos ei ole toimivaltainen, tulee sen siirtää LRVL 44 §:n mukaisesti rikoksen ennalta estäminen ja selvittäminen poliisille tai tullille.

³²⁹ Ks. myös *Kukkonen – Tolvanen* 2011, s. 20; esitutkinnan tehtävästä ks. s. 71–77.

³³⁰ Ks. *Kukkonen – Tolvanen* 2011, s. 15.

³³¹ *Kukkonen – Tolvanen* 2011, s. 20–21.

³³² Pysyväisasiakirjan säädöspäerusteena Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 §:n 1 momentti ja valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 2 §:n 2 momentin 4 kohta.

³³³ RVLPK A.8.

³³⁴ Ylimmät laillisuusvalvojat sekä perustuslakivaliokunta ovat kritisoineet rajavartiolaissa Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevia säännöksiä niissä käytettyjen poissuljenta- ja yleisviittaustekniikoiden vuoksi suhteessa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin. Viittaustekniikka johtaa lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden heikkenemiseen, ja perusoikeusrajoituksista tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kritiikin vuoksi sisäministeriö asetti 13.3.2015 hankkeen Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettavaa lakia koskevan hallituksen esityksen valmistelemissä. Uuteen lakiin on tarkoitettu sisällyttää nykyisessä rajavartiolaissa olevat säännökset RVL:n rikostorjunnasta. Pyrkimyksenä on kirjoittaa toimivaltuudet auki, välttämällä näin säännöksissä viittaustekniikkaa. Lainsäädännön on tarkoitettu tulla voimaan 1.1.2018. (RVLDno/2015/182.)

tutkinnan siirtämisestä muulle esitutkintaviranomaiselle. Rikosasiat, jotka kuuluvat Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi, luetellaan LRVL 42 §:ssä. Näihin kuuluvat rikoslaissa (39/1889; RL) tarkoitetut valtionrajarikokset, laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskauppa sekä muut rikoslaissa tarkoitetut vapauteen kohdistuvat rikokset, Rajavartiolaitoksen tarkistettavia asiakirjoja koskevat väärennysrikokset, alueloukkaukset³³⁵ tai muut Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkaukset sekä laitoksen valvottavaksi säädetyn säännöksen tai sen nojalla annetun määräyksen noudattamatta jättäminen.³³⁶ Lisäksi LRVL 43 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos voi suorittaa esitutkinnan muussakin kuin 42 §:ssä tarkoitetussa asiassa toisen esitutkintaviranomaisen pyynnöstä, jos se liittyy RVL:n aloittamaan esitutkintaan ja sitä koskeva syyte voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yhdessä RVL:n tutkittavana olevaa rikosta koskevan syytteen kanssa. Esitutkinta voidaan myös suorittaa joko kokonaan tai osittain poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisessä tutkintaryhmässä poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009; PTR-laki) 7 §:ssä säädetyllä tavalla. Tutkintaryhmän työskentelyyn voivat osallistua kaikki kolme viranomaista tai ryhmä voidaan perustaa ainoastaan kahden viranomaisen välisenä yhteisenä tutkintaryhmänä.

4.2.4 Merialueen turvallisuus

Rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa³³⁷. Meripelastuslain (1145/2001) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen, jonka vastuulla on meripelastustoimien järjestäminen, minkä varmistamiseksi laitoksen tulee huolehtia meripelastustoimen suunnittelusta, kehittämisestä ja valvonnasta, samoin kuin meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittamisesta³³⁸.

³³⁵ Rajavartiolaitos toimittaa alueloukkausten ja aluerajarikkomusten esitutkinnan siten kuin aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään. Lisäksi laitos osallistuu aluerikkomusten ja alueloukkausten alustavaan selvitykseen.

³³⁶ Lisäksi Rajavartiolaitos toimittaa esitutkinnan LRVL 42 §:n 2 momentin mukaan, kun on syytä epäillä 1) rikoksen kohdistuneen rajamerkkeihin tai rajalaitteisiin; 2) rajavyöhykkeestä annettujen säännösten rikkomista; 3) rajatarkastuksen yhteydessä RL 32:1-5 § tarkoitetun väkijoukon rikoksesta tai -rikkomusta; 4) RVL:ssä palvelevan Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:ssä tarkoitetun sotilaskurinpitoimenettelyn alaisen henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu; sekä 5) rajavartiolaitoksessa palvelen henkilön syyllistyneen RL 40. luvussa tarkoitettuun rikokseen, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu. Sotilasrikossäännöksistä ks. myös *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 124.

³³⁷ Huomionarvoista on, ettei meripelastus ole osa rajavartiolakia, vaan oma lainsäädännöllinen kokonaisuutensa.

³³⁸ Meripelastuslain 4 §:n 1 momentin mukaisesti muut meripelastukseen osallistuvat viranomaiset ja toimijat ovat Hätäkeskuslaitos, Ilmatieteen laitos, pelastuslaissa (379/2011) tarkoitettu [ko.] alueen pelastustoimi, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, poliisi, puolustusvoimat, sosiaali- ja terveysviranomaiset, Tulli ja ympäristöviranomaiset (muu meripelastusviranomainen). Em. viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan Rajavartiolaitoksen ohella

Rajavartiolaitoksen tulee myös johtaa ja suorittaa etsintä- ja pelastustoimintaa; vastata vaaratilanteeseen liittyvän radioviestinnän hoitamista sekä puhelinvälitteisten lääkäripalveluiden välittämisestä aluksille; osallistua vaaratilanteiden ennaltaehkäisyyn; vastata merenkulun avustuspalvelusta; vastata COSPAS-SARSAT-järjestelmällä³³⁹ välitettyjen merenkulun, ilmailun tai henkilökohtaisten hätälähettimien hätäviestien vastaanottamisesta ja välittämisestä kansalliselle vastuutaholle sekä järjestelmään liittyvien asioiden kansallisesta yhteensovittamisesta sekä antaa meripelastustoimeen liittyvää johtamiskoulutusta ja tarvittaessa muutakin meripelastustoimeen liittyvää koulutusta ja valistusta.³⁴⁰

4.2.5 Kansainvälinen yhteistyö

Rajavartiolaitos tekee laajalti kansainvälistä yhteistyötä rajaturvallisuuden edistämiseksi. Yhteistyötä tehdään erityisesti Venäjän rajavalvontaviranomaisten sekä Schengen-alueen rajavalvontaviranomaisten kanssa³⁴¹. Sinänsä lieenee kenties hivenen keinotekoista puhua kansainvälisestä yhteistyöstä Euroopan unionin tasolla ja Schengenin alueella, unionilainsäädännön ollessa Suomea velvoittavaa oikeutta. Todettakoon kuitenkin lyhyesti Schengenin rajasäännöstön³⁴² 16 artiklan säätelevän jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan ja tehtävä keskenään kiinteästi ja jatkuvasti yhteistyötä rajavalvonnan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

EU-lainsäädännön velvoittamana ja osana Schengen-järjestelmää Rajavartiolaitos osallistuu myös Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin³⁴³ koordinoimaan ulkorajayhteistyöhön muun muassa lähettämällä henkilöstöä ja välineistöä yhteisiin operaatioihin, esimerkiksi Välimerelle. Frontex täydentää jäsenmaiden kansallisia rajavalvonnan järjestelyjä esimerkiksi yhteisiä

meripelastustoimen tehtäviin korvauksetta, mikäli se on niiden toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta perusteltua taikka jos se on vaaratilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen tarpeen, eikä toimen suorittaminen merkittävällä tavalla vaaranna viranomaisen muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista (laki meripelastuslain muuttamisesta, 752/2014).

³³⁹ Ko. järjestelmä on maailmanlaajuinen tietoliikennesatelliittien välityskapasiteettia käyttävä meripelastuksen organisaatio, jonka satelliittien merihädässä olevat laivat välittävät hätäpaikkatiedot. Satelliitista tieto ohjautuu hätäpaikkaa lähimmälle olevalle etsintä- ja pelastushenkilöstölle.

³⁴⁰ Matkustajalaiva Estonian uppoaminen vuonna 1994 ja sen yhteydessä toteutetut pelastustoimet osoittivat konkreettisesti Rajavartiolaitoksen pätevyyyden vastaamaan, koordinoimaan ja johtamaan meripelastustoimintaa. Jo vuonna 1980 laitoksesta tuli asetusteitse vastaava meripelastusviranomainen. Vuonna 1982 asiasta säädettiin laki, joka uusittiin vuonna 2001. (Ks. *Pohjonen* 2009, s. 96–116.)

³⁴¹ *Pohjonen* esittää (2009, s. 161) viittaamalla vuoden 2005 Schengenin rajatarkastusraporttiin Suomen välttyneen laittomalta maahanmuutolta suomalaisen viranomaisyhteistyön ja etenkin rajavaltuutettujärjestelyn sekä Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten yhteistyön johdosta.

³⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013.

³⁴³ Frontexin toiminnasta säädetään Euroopan unionin neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2007/2004.

operaatioita ja kehittämishankkeita koordinoimalla sekä yhdenmukaistamalla rajavartioiden koulutusta³⁴⁴.

4.2.6 Maanpuolustus

Maanpuolustuksen voidaan tiivistetysti katsoa sisältävän kaikki valtakunnan valtiollisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden, kansakunnan olemassaolon sekä kansalaisten laillisten oikeuksien, toimeentulon ja elinmahdollisuuksien turvaamiseksi toteutetut toimet niin rauhan kuin sodankin aikana³⁴⁵. Sotilaallisen maanpuolustuksen puolestaan voidaan sanoa kuuluvan maanpuolustuksen ytimeen. Päävastuu sotilaallisesta maanpuolustuksesta kuuluu puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 4 §:n mukaan puolustusvoimille, jonka tehtävänä on turvata Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohtoon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen.³⁴⁶

Rajavartiolaitos osallistuu LRVL 25 §:n 1 momentin mukaisesti valtakunnan puolustamiseen, ja tekee sen myötä yhteistyötä puolustusvoimien kanssa muun muassa asevelvollisten kouluttamisen kautta³⁴⁷. Laitoksen tulee antaa henkilöstölleen ja laitoksen palvelukseen määrätyille asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta puolustusvoimien kanssa³⁴⁸. On huomattavaa, että jokaisessa Rajavartiolaitosta koskevassa laissa ja asetuksessa säädetään yhteistoiminnasta puolustusvoimien kanssa³⁴⁹. LRVL 25 §:n 2 momentin mukaan puolustusvalmiuden niin vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan liittää osaksi puolustusvoimia tasavallan presidentin asetuksella.³⁵⁰ Tästä säädetään myös LRVLh 7 §:n 1 momentissa, jonka mukaan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista sekä muista laitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista³⁵¹.

³⁴⁴ Heiskanen 2013, s. 25.

³⁴⁵ Ks. esim. *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 9 ja HE 264/2006 vp, s. 5/1.

³⁴⁶ Ks. Husa – Jyräki 2012, s. 302. Ks. myös PeVL 51/2006 vp, s. 2 ja HE 6/2005 vp, s. 19–20.

³⁴⁷ Ks. HE 6/2005 vp, s. 19–20.

³⁴⁸ Ks. myös HE 6/2005 vp, s. 109/I.

³⁴⁹ Pohjonen 2009, s. 151.

³⁵⁰ Pohjonen kirjoittaa (2009, s. 180), että jo vuonna 1931 säädetyssä rajavartiolaissa todettiin Rajavartiolaitoksen ottavan osaa maanpuolustukseen. Liikekannallepanon sattuessa laitos liitettiin lain mukaan valtakunnan puolustusvoimiin. Huomattavaa on, että vuoden 1931 lain mukaan Rajavartiolaitos liitettiin *automaattisesti* sotatilanteessa puolustusvoimiin, toisin kuin nykyisin mukaan.

³⁵¹ Vrt. puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 31 §, joka on käytännössä sisällöllisesti analoginen LRVLh 7 §:n 1 momentin kanssa.

4.3 Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö

Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö on kansainvälisesti ainutlaatuinen yhteistyön muoto, ja viranomaisten keskinäistä yhteistoimintaa sääntelee laki poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009; PTR-laki)³⁵² sekä valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009). Lain tarkoituksena on edistää mainittujen viranomaisten yhteistoimintaa sekä yhteisten toimintalinjausten toteuttamista tehokkaan viranomaistoiminnan saavuttamiseksi etenkin rikostorjunnan saralla (PTR-laki 1 §)³⁵³. PTR-toiminta onkin vakiintunut käytäntö viranomaisten työskentelyssä. Nyky-Suomessa rikostorjuntatyön voi perustellusti katsoa olevan vaikeaa ilman tiivistä hallinnonalojen yhteistyötä – aiemmin poliisilla oli huomattavasti keskeisempi rooli rikostorjunnassa, mikä osaltaan teki muut viranomaiset riippuvaisemmaksi poliisista^{354 355}.

PTR-toiminnan tarkoituksena on toteuttaa tehokasta yhteistyötä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, suorittaa ulkomaalaisvalvontaa³⁵⁶, rikostorjuntaa sekä tuoda viranomaisapua harvaanasutuille asuinalueille. Tarkoituksena on suorittaa viranomaisille laissa säädetyt tehtävät tarkoituksenmukaisesti, joustavasti ja taloudellisesti. PTR-toimintaa johtaa valtakunnallisen tason johtoryhmä, jonka tehtävänä on suunnitella toimintalinjaukset yhteistoiminnan osalta maanlaajuisesti³⁵⁷. Johtoryhmän jäseniä ovat poliisiyljohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja ja Rajavartiolaitoksen päällikkö sekä muut näiden määräämät jäsenet. Johtoryhmän suorassa alaisuudessa työskentelevät myös koulutuksen ja rikostorjunnan työryhmät. Viisi PTR-piiriä³⁵⁸ puolestaan toimivat vanhojen läänien alueilla tehden yhteistyösuunnitelmat omille alueilleen valtakunnallisten strategialinjausten mukaisesti. Piirien rajat eivät ole yhteneväisiä Rajavartiolaitoksen tai tullin omien organisaatorakenteiden kanssa alueellisesti tarkasteltuna. Niin sanotun ruohonjuuritason toimijoita ovat PTR-yhteistoimintaryhmät, jotka toimivat paikallisella tasolla vastaten siten käytännön operaatioista.

³⁵² Jo vuonna 1978 säädettiin valtioneuvoston asetuksella kyseisten viranomaisten yhteistyöstä, mutta laki saatiin vasta 2009. Ks. myös HE 26/2008 vp.

³⁵³ Ks. myös HE 26/2008 vp, s. 22–23.

³⁵⁴ Ks. *Heusala – Lohiniva – Malmi* 2008, s. 260.

³⁵⁵ Ks. myös HE 26/2008 vp, s. 5/I ja HE 6/2005 vp, s. 27–28.

³⁵⁶ PTR-yhteistyöhön liittyy kiinteästi myös Maahanmuuttovirasto (aiemmin Ulkomaalaisvirasto), viraston hoitaessa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kansalaisuusasioita sekä sen ylläpitäessä ulkomaalaisrekisteriä, joka sisältää mm. hakemusasiat, muukalaispassit, pakolaisten matkustusasiakirjat, maahantulon ja maastalähdön valvonnan sekä tutkintojen ja kansalaisuuden osarekisterit. (Ks. esim. *Heusala – Lohiniva – Malmi* 2008, s. 56).

³⁵⁷ VNA 1126/2009, 1 §.

³⁵⁸ Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi, Oulu, Lappi.

Yhteistoimintaryhmät valitsevat yhteisoperaatiot sekä suorittavat koordinoinnin ja muun yhteistyön suunnittelun.³⁵⁹

PTR-lain 2 §:n 1 momentin mukaan toinen PTR-viranomainen voi pyynnöstä suorittaa toiselle viranomaiselle kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen niiden toimivaltuuksien mukaisesti, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Pykälän 2 momentin nojalla viranomainen voi kiireellisessä tapauksessa suorittaa toimenpiteen ilman pyyntöäkin, mikäli toimenpidettä ei voida viivyttää.³⁶⁰ Toimenpiteestä tulee kuitenkin ilmoittaa viipymättä sille viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen toimenpide kuuluu, ja siitä on luovuttava, mikäli kyseinen viranomainen sitä pyytää tai ottaa tehtävän itse hoitaakseen. PTR-viranomaiset voivat myös perustaa rikostorjunnan tehostamiseksi muun muassa yhteisiä rikostiedusteluyksiköitä (lain 5 §) tai tiedonhankinta- ja tutkintaryhmiä (lain 7 §)³⁶¹. Rikostiedusteluyksiköiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää rikostiedustelutietoa PTR-viranomaisten valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarkoituksiin. Tiedonhankinta- ja tutkintaryhmä voidaan perustaa rikoksen tai rikoskokonaisuuden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Ryhmä voidaan perustaa niiden viranomaisten kesken, joiden tehtäväalueeseen rikosasia kokonaan tai osittain kuuluu.³⁶²

Maininnanarvoista on myös PTR-lain 8 §, jonka mukaan viranomaisten tulee myös edistää tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa toistensa tehtäviin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön sekä ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvontaa.

4.3.1 Toimivaltuudet viranomaisyhteistyökentässä – virka-apu

Virka-apua³⁶³ annetaan toiselle viranomaiselle tilanteessa, jotka ovat vakavuudeltaan sellaisia, etteivät virka-apua pyytävän viranomaisen voimavarat tahi toimivaltuudet riitä niiden

³⁵⁹ Pohjonen 2009, s. 151–152 sekä Heusala – Lohiniva – Malmi 2008, s. 54–56. Ks. myös Kuusimäki – Helminen – Rantaeskola 2012, s. 760–763 sekä HE 26/2008 vp, s. 5/II.

³⁶⁰ Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 35/2008 vp PTR-lain 2 §:n 1 momenttia merkityksellisenä perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Valiokunta on katsonut, ettei yksityiseen kohdistuvan julkisen toimivallan siirtäminen sopimus pohjaisesti viranomaiselta toiselle ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista. Näin myös, vaikka toinen viranomainen olisikin suostunut toisen viranomaisen tehtävän hoitamiseen. Ongelma syntyy, jos tehtävien siirtämistä ei ole laissa selkeästi rajattu. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta ei torjunut hallituksen ehdotusta pitäen sitä eri viranomaisten voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisen käytön vaatimana sekä siten myös hyväksyttävänä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä, kunhan säädöksiin tehtiin tarkistuksia valiokunnan huomioiden mukaisesti (ks. HE 35/2008 vp, erityisesti s. 2). PTR-lain 2 §:ää vastaava säädös löytyy myös esimerkiksi LRVL 21 §:stä, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen suorittamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä poliisin toimenpiteistä.

³⁶¹ Ks. myös HE 26/2008 vp, s. 13–14, 18 ja 26–29.

³⁶² Ks. HE 26/2008 vp, s. 10–11.

³⁶³ Kammonen toteaa (2012, s. 16), ettei lainsäätäjällä ole kyennyt määrittelemään tyydyttävällä tavalla virka-avun käsitettä. Myöskään oikeustieteellisestä kirjallisuudesta ei löydy tyhjentävää vastausta.

torjumiseen. Esimerkiksi maan turvallisuustilanteessa saattaa tapahtua sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka eivät oikeuta valmiuslainsäädännön käyttöä, jolloin turvaudutaan virka-apuun. Tällaisissa tilanteissa järjestys- ja turvallisuustehtäviä suorittavat viranomaiset ovat velvollisia antamaan ja oikeutettuja saamaan virka-apua. Kyse on siten yksittäisistä toimenpiteistä. Virka-aputilanteessa operaation johto kuuluu virka-apua pyytäneelle viranomaiselle. Virka-apua antamalla rikotaan viranomaisten välistä tehtäväjakoja, ja se onkin ainoa sallittu tapa ylittää asialliset toimivaltarajat.³⁶⁴

Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta säädetään LRVL:n 77 §:ssä. Rajavartiolaitos voi antaa pyynnöstä virka-apua valtion viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään. Rajavartiolaitos on velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, tullille ja puolustusvoimille sellaista virka-apua, joka edellyttää Rajavartiolaitokselle kuuluvan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntijapalvelujen käyttöä, jota mainituilla viranomaisilla ei kyseisellä hetkellä ole käytettävissään. Edellytyksenä virka-avun antamiselle on, etteivät Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittaminen ei vaarannu.

Poliisilain (872/2011) 9:2.1 §:n mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Virka-avun antamisen edellytyksenä ei siis ole, että poliisille annettavasta virka-avusta olisi erikseen niin säädetty – kysymys on kytketty virka-apua antavan viranomaisen *toimivaltuuteen*. Muu viranomainen on toimivaltainen ja velvollinen antamaan poliisille virka-apua seuraavien edellytysten täyttyessä:

- 1) virka-avun antaminen liittyy poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseen
- 2) virka-apua antava viranomainen on toimivaltainen suorittamaan kysymyksessä olevan virka-aputoimen
- 3) virka-apu on tarpeellista poliisin tehtävän suorittamisen kannalta.³⁶⁵

Poliisin antamasta virka-avusta säädetään PoliisiL 9:1 §:ssä. Poliisin on annettava muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään³⁶⁶. Virka-apua on myös annettava laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

³⁶⁴ Aine et. al. 2011, s. 61–62 ja Kammonen 2012, s. 16–17.

³⁶⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 474.

³⁶⁶ Poliisin on annettava valmiuslain 125 §:n ja puolustustilalain 35 §:n mukaisesti lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua valmiuslain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.

Puolustusvoimat antaa puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 10 §:n 1 momentin nojalla virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään.³⁶⁷ Virka-avusta poliisille säädetään periaatteellisen merkityksen takia erikseen omassa laissaan, puolustusvoimien antaessa eniten virka-apua juuri poliisille. Pääosin puolustusvoimien antama virka-apu on aseetonta, mutta tarvittaessa voidaan puolustusvoimien virka-apuosastot myös aseistaa, jolloin puhutaan tavanomaisesta poikkeavasta virka-avusta³⁶⁸. Puolustusvoimista annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan puolustusvoimat antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua rajavartiolaissa säädetyllä tavalla³⁶⁹.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä hallintoasioissa. Lain 10.1 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

4.4 Laillisuusvalvonta ja yksilön oikeusturva

Laillisuusvalvonnan tehtävänä on puolustaa ja turvata kansalaisten perusoikeuksia³⁷⁰. Perusoikeuksia kunnioittamalla varmistetaan osaltaan käytänteiden oikeasuhtaisuus ja voitetaan kansalaisten luottamus yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmään. Jo aiemmin perustuslain 22 §:n todettiin asettavan julkiselle vallalle velvoitteen turvata perus- ja ihmisoikeudet. Tämän tehtävän toteuttamisesta onkin tullut merkittävä osa lainvalvontaa. Oikeusturvaan liittyvä lainvalvonta kohdistuu nimenomaan virkatoiminnan laillisuuteen, eikä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Kun tuossa valvonnassa operoidaan – joko suoraan tahi välillisesti – perus- ja ihmisoikeuksilla, voi rajanveto tointen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan välillä olla vaikeaa.³⁷¹

³⁶⁷ Pykälän mukaan puolustusvoimilla on oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja sen avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä ja keskeyttämisessä. Säännös on yhteneväinen PoliisiL 2:17.4 §:n kanssa, mukaan poliisilla on oikeus käyttää puolustusvoimien avustuksella sekä Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä Rajavartiolaitoksen avustuksella sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) ja rajavartiolain (578/2005) 77 a – 77 d §:ssä säädetään.

³⁶⁸ Aine et. al. 2011, s. 77. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä virka-avun yhteydessä ks. tämän työn luku 5.2.3.

³⁶⁹ LRVL 79 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna tehtävän suorittamiseksi kalustoa ja erityisasiantuntemusta. Pykälän 2. momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun virka-apuun eivät kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot.

³⁷⁰ Ks. esim. Lindstedt 2007, s. 1037. Oikeusturvasta perusoikeutena ks. Mäenpää 2011, s. 9-12.

³⁷¹ Husa – Jyräki 2012, s. 333. Ks. myös Heiskanen 2013, s. 584: ylipäättään oikeusnormien voidaan katsoa olevan tehokkaita ja tosiasiallisesti voimassa, kun viranomaiset noudattavat oikeusnormeja. Toisin sanoen silloin, kun viranomaiset pitäytyvät

Oikeusturvan kannalta tärkeitä säädöksiä ovat perustuslain II luvun perusoikeussäännöstö kokonaisuudessaan, sekä ihmisoikeudet, joita koskeva keskeisin oikeuslähde on Euroopan ihmisoikeussopimus. Perustuslaissa oikeusturvasta säädetään sen 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi³⁷². Säädöksen toisesta momentista on luettavissa oikeusturvatakeet, eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. PeL 21 §:ää konkretisoi hallintolaki (434/2003; HL), etenkin sen II luku. HL 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain toisessa luvussa, erityisesti 6 §:ssä, säädetään hyvän hallinnon perusteista. Viranomaisten tulee kohdella tasapuolisesti kaikkia hallinnossa asioivia sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toimien tulee olla puolueettomia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimien tulee lisäksi suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lisäksi perustuslain 2 § edellyttää hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti kaiken hallinnollisen toiminnan perustuvan lakiin. Laillisuusvalvonnasta³⁷³ säädetään perustuslain 10. luvussa, ja PeL 108 §:n ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta, ja tuota tehtävää hoitaessaan laillisuusvalvojat valvovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista³⁷⁴. Ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa säätelevät tarkemmin laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) sekä laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

Kaikessa sääntelyssä ja toiminnassa tulee huomioida perus- ja ihmisoikeudet. Kyse on paitsi yksilön, myös viranomaisen oikeusturvasta. Mitä helpommin yksilöiden oikeuksiin voidaan puuttua, sitä tärkeämpää on varmistua oikeusturvakeinojen toimivuudesta³⁷⁵. Esimerkiksi pakkokeinojen on aina täytettävä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus-, hyväksyttävyy-, oikeusturva- ja muut vaatimukset. Erityisesti salaisia pakkokeinoja käytettäessä perusoikeuksiin

toimivaltuuksiensa kanssa lain määäämissä rajoissa ja huolehtivat, että yksilöt pääsevät nauttimaan heille laissa turvatuista oikeuksistaan.

³⁷² Tämä on lähtökohtana myös valmiuslainsäädännössä, mutta siihen on säädetty poikkeuksia (ks. esim. *Buure-Hägglund* 2002, s. 197).

³⁷³ Myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla on merkityksellinen laillisuusvalvonnan näkökulmasta sen turvatessa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

³⁷⁴ Yksilön oikeusturvaa parantaa osaltaan myös PeL 107 §, jossa säädetään lakia alemmanasteisen säädösten soveltamisrajoituksesta: jos asetus tai muu lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa, ei viranomainen sitä saa soveltaa.

³⁷⁵ Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 25/1994 vp (s. 5), että perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Valiokunnan näkemys vastaa sisällöllisesti EIS:n 13 artiklaa, jossa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, kun yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu.

puuttumisen aineelliset edellytyksen korostuvat.³⁷⁶ Ylipäätään voidaan todeta esimerkiksi poliisivaltuuksien – joita myös rajavartiomiehet soveltavat suorittaessaan poliisitehtäviä – puuttuvan poliisilain alaisissa tilanteissa ”yleensä lievästi yksilön perusoikeuksiin ja ne perustuvat usein painavaan yhteiskunnalliseen syyhyn”³⁷⁷.

Myös rajavartiolaista löytyy yksilön oikeusturvaa parantavia säädöksiä³⁷⁸. Laki rajavartiolain muuttamisesta (749/2014)³⁷⁹ toi rajavartiolakiin entistä selkeämmin oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia korostavia periaatteita. LRVL 7 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteesta, 7 a §:ssä vähimmän haitan periaatteesta ja 7 b §:ssä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta³⁸⁰. LRVL 6 § edellyttää viranomaistoiminnalta asiallisuutta, puolueettomuutta sekä yhdenvertaisen kohtelun ja sovinnollisuuden edistämistä. 8 §:ssä puolestaan säädetään tehtävän toimenpiteen perusteen ilmoittamisesta henkilölle, ja 11 §:ssä ilmaistaan vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta³⁸¹.

Yksityishenkilöön kohdistuvat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavat ja niihin verrattavat toimenpiteet kuuluvat poliisille ja muille siviiliviranomaisille – oikeusvaltiossa sotilaat niihin eivät osallistu³⁸². Rauhan aikana Rajavartiolaitoksen virkamiehet eivät olekaan sotilaita, vaan rajavartiomiehiä. Rajavartiolaitoksen toiminta kuitenkin eroaa siviilihallinnosta sotilaallisen järjestyksensä vuoksi, sillä alaiselle ei aseteta käskyjen laillisuuden tarkastusvelvollisuutta, sen mahdollisesti lamaannuttaessa hierarkkisen

³⁷⁶ Ks. esim. Nuutila 2006, s. 122–127.

³⁷⁷ Nuutila 2006, s. 119. Ks. myös Aine et. al. 2011, s. 50: uudessa poliisilaissa sekä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä säännelläänkin nykyisin aiempaa täsmällisemmin ja kattavammin toimivaltuuksista. Erityisesti huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksien suoja, ja sääntelyä on nostettu kokonaisvaltaisesti asetustasolta lain tasolle.

³⁷⁸ Perusoikeuksien turvaamisesta ks. myös HE 6/2005 vp, s. 56.

³⁷⁹ Hallituksen esityksessä todettiin, että kyseiset säännökset ovat omiaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista Rajavartiolaitoksen toiminnassa, vaikkakin tuo velvoite tulee suoraan perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista (HE 220/2013 vp, s. 6/I). Lakimuutoksella rajavartiolain perusoikeuksia koskevat säännökset pyrittiin muuttamaan poliisilain säännöksiä vastaaviksi (HE 220/2013 vp, s. 20/I).

³⁸⁰ Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tehtävien toimenpiteiden on oltava puolustettavia tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen ja tavoiteltavaan päämäärään. Lisäksi on huomioitava henkilön käyttäytyminen, ikä, terveydentila ja muut vastaavat häneen liittyvät seikat sekä muut tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavat seikat. Vähimmän haitan periaate puolestaan edellyttää, ettei kenenkään oikeuksiin puututa enempää eikä aiheuteta suurempaa vahinkoa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Tarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan edellyttää, että toimivaltuutta käytetään vain säädettyyn tarkoitukseen. Poliisilaissa (872/2011) perusoikeuksien kunnioittamisesta säädetään lain 2 §:ssä, suhteellisuusperiaatteesta 3 §:ssä, vähimmän haitan periaatteesta 4 §:ssä ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta 5 §:ssä. Myös pakkokeinolain (806/2011) 2 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos niiden käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat. PKL 3 § säätelee puolestaan vastaavasti vähimmän haitan periaatteesta. PKL 4 §:ssä säädetään erityisestä hienotunteisuusperiaatteesta, jonka mukaan pakkokeinoja käytettäessä on vältettävä aiheettoman huomion herättämistä ja toimittava muutenkin hienotunteisesti.

³⁸¹ Vastaavasti puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin kohdan 1b mukaisesti puolustusvoimien tehtävänä on ”- perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.”

³⁸² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 129.

sotilashallintokoneiston, toiminnan perustuessa pitkälle käskyjen automaattisen seuraamiseen³⁸³. Yleisesti sotilasviranomaisten toimintaa on *Heiskanen* mukaan luonnehdittu ”salaisuuden verhon” kätkemäksi osaltaan valtiolliseen turvallisuuteen nojaten³⁸⁴. Viranomaistoiminta Rajavartiolaitoksessa on kuitenkin osoittautunut olevan avoimempaa, tehokkaampaa ja oikeusvarmempaa kuin esimerkiksi poliisin verrattaessa hallinnon läpinäkyvyyttä, viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan järjestelyjä sekä viranomaisten toimintaan kohdistuneita kanteluita ja valituksia.³⁸⁵ Lisäksi sotilashierarkia mahdollistaa rikosoikeudellisen ja hallinnollisen vastuun ohella sotilaskurinpitojärjestelmän³⁸⁶ käytön laitoksessa, minkä voidaan katsoa vahvistavan viranomaistoimien lainmukaisuutta. Laillisuusvalvonnasta onkin pidetty parempaa huolta Rajavartiolaitoksessa kuin poliisissa^{387 388}.

Rajavartiolaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta säädetään tarkemmin erillisellä pysyväsasiakirjalla³⁸⁹. Asiakirjassa todetaan, että valvonnan tarkoituksena ”- - on edistää laitokselle annettujen tavoitteiden ja tehtävien toteutumista, ylläpitää ja parantaa toiminnan oikeellisuutta ja laatua sekä ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta Rajavartiolaitoksen toimintaan ja sen lainmukaisuuteen.” Lähtökohtana on, että jokainen virkamies valvoo velvollisuutensa³⁹⁰ mukaisesti oman toimintansa laillisuutta ja asianmukaisuutta. Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu toiminnan yleisen lainmukaisuuden, henkilörekisterien ja esitutkinnan ja pakkokeinojen käytön sekä kanteluasioiden käsittely ja valvonta. Lisäksi

³⁸³ Ks. esim. *Tapani – Tolvanen* 2013, s. 348. *Heiskanen* mukaan rajaturvallisuuden militarisoitua ovat kritisoineet erityisesti kansalaisaktivistit ja ihmisoikeusjärjestöt sekä akateeminen maailma väittäen, ettei se ”- - huomioi ihmisoikeusnormien kasvanutta merkitystä kansainvälisissä suhteissa.” (2013, s. 641). *Heiskanen* kokee, ettei sotilaallisesti järjestetyn Rajavartiolaitoksen organisoiminen rajapoliisiksi ja siviilihallinnolliseksi viranomaiseksi toisi toimintaan lisäarvoa, päinvastoin: laitoksen muuttuessa poliisihallinnon alaiseksi, eivät jo nyt siellä havaitut ongelmat ainakaan helpottuisi (2013, s. 696–697). Samaan tulokseen on tullut myös lainsäätäjä: hallituksen esityksessä rajavartiolaiksi (HE 6/2005 vp, s. 63) todetaan, että sotilaallinen järjestys Rajavartiolaitoksessa ”tarjoaa parhaat edellytykset rajavalvonnan alaan kuuluvien ilmiöiden hallittuun seuraamiseen, kokonaiskuvan muodostamiseen ja toimenpiteiden nopeaan, täsmälliseen ja kurinalaiseen toteutukseen.” Rajavartiolaitoksen virkamiesten suorittaessa poliisitehtäviä tulee sen kuitenkin noudattaa poliisilaissa (872/2011) säädettyjä määräyksiä. Siten heidän toimiessaan poliisitehtävissä poliisilain mukaisesti noudattavat he siviilimuotoista käskyjärjestelmää sotilasjärjestyksen sijasta.

³⁸⁴ Lisäksi *Heiskanen* esittää, että ”suuri yleisö” on sisäistänyt sotilaallisen järjestelmän pinnallisesti: siitä nähdään vain ”muoto, sotilaallinen kuri ja järjestys ehdottomine kuuliaisuusvaateineen unohtaen täysin, että sotilasvalan ja koko sotilaskäskyjärjestelmän taustalla on laillinen yhteiskuntajärjestys oikeusvaltio- ja hallinnon lainalaisuusperiaatteineen.” (*Heiskanen* 2013, s. 671–672.)

³⁸⁵ *Heiskanen* 2013, s. 724–725.

³⁸⁶ Ks. sotilasrikoksista rikoslain (39/1889) 45. luku, laki sotilaskurinpidosta ja rikosentorjunnasta puolustusvoimista (255/2014) ja sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983). Lakia sotilaskurinpidosta ja rikosentorjunnasta puolustusvoimista sovelletaan Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain nojalla myös soveltuvin osin Rajavartiolaitoksessa.

³⁸⁷ Ks. *Heiskanen* 2013, s. 660 ja 691. *Heiskanen* mukaan tämä on suoraan luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista, joissa nostetaan vuosittain huoli poliisin niukoista resursseista sisäisen laillisuusvalvonnan osalta. Nykyinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi selvitysmiehenä toimiessaan vuonna 2004 poliisin johtamisjärjestelmän ja sisäisestä laillisuusvalvonnan osalta, ettei laillisuusvalvonta poliisissa ole ollut tärkeysjärjestyksessä kovinkaan korkealla.

³⁸⁸ Laajemmin oikeusturvasta ja oikeudesta hyvään hallintoon ks. esim. *Mäenpää* 2011.

³⁸⁹ RVLPAK A.22. Ks. myös *Heiskanen* 2013, s. 593.

³⁹⁰ PeL 118 §:n mukaan jokainen virkamies vastaa itse omien virkatoimiensa laillisuudesta.

sotilaskurinpitoasiat, vahingonkorvausasiat ja muut sisäisen tutkinnan asiat kuuluvat sisäiseen valvontaan, josta vastaavat laitoksen päällikkö esikuntineen ja oikeudellinen osasto.

Laillisuusvalvojat ovat harvoin kiinnittäneet Rajavartiolaitoksen virkamiesten huomiota toimintaansa, eikä huomautuksiakaan ole liiemmin tullut.³⁹¹ Kotimaisten oikeussuojakeinojen lisäksi viranomaisten toimista on mahdollista kannella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimille, kun kaikki kotimaiset oikeussuojakeinot on käytetty³⁹².

³⁹¹ Käyn tässä yhteydessä lyhyesti ja hyvin pintapuolisesti läpi muutamia eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka koskevat Rajavartiolaitosta tai sen toimintaa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu AOA 2602/4/11 liittyi kanteluun rajatarkastusmenettelystä. Kantelija arvosteli Rajavartiolaitoksen menettelyä rajatarkastuksen yhteydessä. Kantelijan mukaan hänet oli valokuvattu ja hänen moottoripyöränsä ja varusteensa tutkittu maasta poistumisen yhteydessä, ja kantelija halusi tietää, oliko hänen valokuvaamisensa lainmukaista ja mihin otettuja valokuvia käytetään. Rajavartiolaitoksen mukaan kantelijaan oli kohdistettu LRVL 28.1 §:n mukainen henkilöntarkastus. Tarkastuksesta ei kuitenkaan oltu laadittu pöytäkirjaa, eikä tarkastuksen suorittamisesta ole päätösmerkintöjä. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei valokuvaamiselle oltu esitetty oikeudellisesti kestävä perustetta, ja siten valokuvien käsittely ei ollut lainmukaista. Tapauksessa AOA 4767/4/98 kantelija arvosteli viranomaisten menettelyä 11.11.2009 Kouvolassa Nordic China Centeriin ja Leishi Finland Oy:n toimitiloihin tehdyn ”viranomaisiskun” yhteydessä. Toimenpiteeseen osallistui enimmillään 160 Rajavartiolaitoksen, poliisin, tullin ja verohallinnon virkamiestä sekä Rajavartiolaitoksen helikopteri. Toimenpiteet olivat Rajavartiolaitoksen vastuulla muiden antaessa virka-apua. Nordic China Centerin epäiltiin tarjoavan kullistit laittoman maahantulon järjestämiselle. Kantelu koski mm. suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, aiheutunutta vahinkoa sekä mahdollista vapaudenriistoa. Oikeusasiamies piti mahdollisena, että viranomaisten laajamittainen, yleisölle näkyvä toiminta olisi voinut saattaa osan kohdeyrityksissä työskennelleistä henkilöistä yleisön silmissä aiheuttoman epäilyn kohteeksi ja siten suhteellisuusperiaatetta loukatun. Oikeusasiamies kuitenkin totesi, ettei hänellä kokonaisuutta arvioidessaan ollut laillisia perusteita arvostella viranomaisia ja heidän menettelytapojaan. Oikeusasiamies kuitenkin kiinnitti huomiota viranomaisten tiedottamiseen tapauksesta. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa tapaukseen AOA 564/4/07 oli kyse kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Luutnantti A oli päästänyt kansanedustajan Viron risteilylle, vaikka tältä puuttui tarvittava matkustusasiakirja. Kansanedustaja oli ottanut yhteyttä Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston osastopäällikköön, joka oli pyytänyt A:ta soittamaan Helsingin rajatarkastusosaston valmiuspäivystäjänä toimivalle kapteeniluutnantti C:lle. Asian selvittelyn jälkeen A oli päättänyt päästämään kansanedustajan risteilylle, koska hänen passinsa oli viisumikäsitellyssä lähetystössä ja hänen oli määrä esiintyä laivalla puolueensa tilaisuudessa. Apulaisoikeusasiamies totesi kokonaisuutta arvioidessaan (ks. tarkemmin AOA:n ratkaisu) luutnantti A:n menettelytavan olleen passilain vastaista sekä perusoikeutena turvatun kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaava. AOA kuitenkin totesi, että A oli ”vaikeassa tilanteessa” hänen esimiestensä oltua tähän tapauksen tiimoilta puhelinyhteydessä. AOA saattoi käsityksensä A:lle tämän menettelyn lainvastaisuudesta. Ratkaisussa EOA 1020/4/05 ja 1019/4/05) oli kyse oikeusasiamiehelle tehdystä kantelusta, jossa arvosteltiin Kaakkois-Suomen rajavartioston menettelyä Suomeen 15.3.2005 saapuneen georgialaisryhmän käännättämisen yhteydessä. Julkisessa sanassa Rajavartiolaitoksen virkamiesten väitettiin syyllistyneen epäasialliseen menettelyyn ja käyttäytymiseen, muun muassa halventavaan kielenkäyttöön sekä liialliseen voimankäyttöön. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi, ettei esiin ollut tullut lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, eikä viitteitä siitä, että viranomaiset olisivat kohdelleet georgialaisryhmää tai sen jäseniä perustuslaissa tai ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetulla tavalla epäinhimillisesti, halventavasti tai ihmisarvoa loukkaavalla tavalla.

³⁹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole antanut lainkaan Rajavartiolaitosta suoraan koskevia ratkaisuja. Tapauksessa *Huohvanainen v. Finland* (24.9.2007) Rajavartiolaitos kuitenkin osallistui virka-avun muodossa poliisin piiritysoperaatioon. Tapauksessa kantajan veli oli kuollut poliisipiirityksessä poliisien avuttua tulen. Kantajan mukaan viranomaisten toimenpiteet loukkasivat hänen veljensä oikeutta elämään EIS 2 artiklan edellyttämällä tavalla. Kantajan veli J ammuttiin 2.12.1994 kuuden metrin etäisyydeltä kuoliaaksi haulikolla kaksi päivää kestäneen poliisipiirityksen jälkeen. J oli aseella uhaten pakottanut taksikuskin jättämään ajoneuvonsa 30.11.1994. Myöhemmin illasta J oli linnoittautunut vuokraamaansa asuntoon Kirkkonummella Ängeslandetin saarella. Saari evakuoitiin ja poliisi piiritti talon. J:llä oli taustallaan aiempia rikostuomioita. Hän oli aiemmin osallistunut aseelliseen piiritykseen, ja hän oli ollut psykiatrisessa hoidossa. Häntä hoitaneen psykiatrisen hoitolaitoksen mukaan J oli äärimmäisen vihamielinen poliisia kohtaan, ja hänen kanssaan olisi vaikea neuvotella hänen impulsiivisuutensa, paranoiansa ja aggressiivisuutensa vuoksi. Piiritysoperaatioon osallistui yli 50 virkamiestä. Rajavartiolaitos antoi operaatiossa virka-apua vartiolaivalla ja helikopterilla (päätoksen kohta 16). Poliisi yritti useaan otteeseen ottaa J:hin yhteyttä ilman menestystä. Operaatioon osallistui myös poliisin Karhu-ryhmä (kohta 20); 23 erikoiskoulutettua poliisia osallistui piiritykseen. J ampui rakennuksesta poliiseja kohti toistuvasti. J:n veljen mukaan tämä omisti 22 kaliiperisen pienikiväärin ja raskaan, 45–70 kaliiperisen kiväärin. Veljen mukaan J oli myös erinomainen ampuja harrastuksensa vuoksi (kohdat 21–22). Poliisi havaitsi J:n kantavan kahta pitkäpiippuista asetta, jonka vuoksi operaatiossa lisättiin varotoimia. Pimeän tullen poliisi otti käyttöön ulkovalaisimia, mutta J ampui ne kaikki. Illemmasta J ampui jälleen poliiseja kohti sekä ilmaan, jonka seurauksena Rajavartiolaitoksen kopterin osui, ja se joutui tekemään pakkolaskun (kohta 23). Piiritys jatkui seuraavaan päivään asti. Päivän mittaan J jatkoi ammuskelua, heitti bensiniikanisterin sekä ainakin kaksi Molotovin cocktailia. Samalla hän sytytti talon

“Those who surrender freedom for security,
will not have, nor do they deserve, either one.”

– Benjamin Franklin

5 RAJAVARTIOLAITOS KRIISI- JA POIKKEUSOLOISSA

5.1 Sodan uhka ja sotatila

5.1.1 Sodasta ja sen oikeudellisesta luonteesta

Nyky-yhteiskunnassa laajamittainen sotilaallinen kriisi on ollut pitkään, ja on toistaiseksi edelleen, epätodennäköinen. Vastaavasti arkeen kohdistuvia erilaisia uhkia on aiempaa enemmän ja niiden realisoituminen huomattavasti todennäköisempää.³⁹³ Samalla on toisaalta muistettava, että sotilaallinenkin kriisi voi ilmentyä melko äkillisesti, minkä vuoksi siihen on varauduttava etukäteen³⁹⁴. Esimerkiksi strategisen iskun uhka voi konkretisoitua jopa tunneissa³⁹⁵. Tällaiset vieraan valtion tai vastaavan toimijan pyrkimykset vaikuttaa valtiolliseen päätöksentekoon sotilaallista voimaa käyttämällä tai muulla aseellisella voimalla uhaten ovat vakavimmat ja seurauksiltaan laajimmat yhteiskuntaa uhkaavat poikkeusolot, jotka voivat laajentua sodaksi asti^{396, 397}. Turvallisuustilanteen muuttuessa sotilaalliset puolustustoimenpiteet

palamaan (kohdat 25–30). Tässä vaiheessa katsottiin, ettei operaatiota voitu keskeyttää J:n aiheuttaman vakavan vaaran vuoksi. Operaatiosta vastaavat poliisit katsoivat, että J:tä kohtaan voitiin avata tuli. Talon ollessa ilmilieikeissä seitsemän aikaan illalla J ryömi ulos oven alaikkunasta rikottuaan ikkunan. Hänellä oli hallussaan kaksi asetta. Tällöin kaksi poliisia ampui häntä yhtäaikaaisesti tähdäten hartiaan ja käteen, mutta J:n asennosta johtuen ammuksat osuivat hänen päähänsä, minkä seurauksena hän kuoli. Tapausta arvioidessaan EIT katsoi poliisien uskoneen vilpittömästi olevan tarpeen avata tuli J:tä kohti heidän kollegojensa suojelemiseksi (kohta 96). Tuomioistuimien totesi aseellisen voiman käytön olleen olosuhteet huomioon ottaen tarpeellisia, eikä niiden voitu katsoa olevan suhteettomia (kohta 98). Lisäksi tuomioistuimien katsoi, että operaatio oli suunniteltu ja toteutettu asianmukaisesti (kohdat 99–108). EIT totesi yksimielisesti, ettei ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa ollut loukattu (kohta 115).

³⁹³ Esim. Aine et al. 2011, s. 4.

³⁹⁴ HE 3/2008 vp, s. 29/ I. Ks. myös OMKM 2005:2, s. 49. Poliittisesta, taloudellista ja sotilaallisesta painostuksesta sekä sotilaallisen voiman käytöstä ks. tarkemmin *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 75–94.

³⁹⁵ Törrönen 1999, s. 39. On myös huomioitava laajemmin sodankäynnissä käytettävien menetelmien evoluutio. Käytännössä sotilasoperaatiot alkavat nykypäivänä jo rauhan aikaisilla painostus- ja disinformaatio-operaatioilla sekä tietoverkkohyökkäyksillä, ja niitä voidaan laajemminkin käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä sotilaallisten voimakeinojen ohella. (Ks. *Tiedonhankintalaki* 2015, etenkin s. 13 ja 19).

³⁹⁶ Myös poikkeusoloissa viranomaisten toiminnan lähtökohtana on toimia normaaliorganisaatiolla. Tehtävien lisääntyessä ja muuttuessa sekä paine suorittaa tehtävät aiempaa nopeammin edellyttävät varautumista poikkeusoloihin jo rauhan aikana. Esimerkiksi juuri puolustusvoimien tehtävänä on valmistautua ennalta ehkäisemään sotilaallinen voimankäyttö Suomea vastaan. Mikäli operatiivisen tehtävän toteuttamisessa ilmenee ongelma, pyritään se ratkaisemaan normaalein säännönmukaisin toimivaltuuksin. Mikäli tässä onnistutaan, toimitaan. Mikäli ei, pyritään ratkaisua etsimään valmiuslain toimivaltuuksista. Jos valmiuslaista löytyy soveltuva säännös, perustellaan tarvittavan toimivaltuuden käyttöönotto. Poliittisen päätöksen jälkeen voidaan toimia. Jos valmiuslaista ei löydy vastausta, joudutaan ongelma ratkaisemaan muilla toimilla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi säädösmuutokset tai suunnitelman tarkastaminen. (Törrönen 1999, s. 95.)

³⁹⁷ HE 3/2008 vp, s. 86. Ks. myös OMKM 2005:2, s. 104.

on voitava suorittaa nopeasti ja joutuisasti³⁹⁸. Voimankäyttöä säätelevät niin Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset kuin kansallinen lainsäädäntömmekin. Oleellista on suhteuttaa voimankäyttö olemassa olevaan uhkaan nähden.³⁹⁹ Sodassa on aina noudatettava sodan oikeussääntöjä ja muuta kansainvälistä oikeutta.⁴⁰⁰

Sota oikeudellisena käsitteenä on ongelmallinen, sodan oikeudellisen sääntelyn ollessa suorastaan paradoksaalista. Siinä missä kansainvälinen oikeus ei hyväksy sotia ratkaisukeinona valtioiden välisiin riitoihin, pyrkivät sodan oikeussäännöt määrittämään, kuinka tuota kiellettyä toimintaa voidaan harjoittaa laillisesti. Sodan oikeussäännöt, jotka soveltuvat vihollisuuksiin niiden ilmetessä valtioiden välisenä voimankäyttönä, vahvistavat näkemyksen että sota voi olla myös kansainvälisen oikeuden hyväksymää toimintaa itsepuolustuksen lisäksi.⁴⁰¹ Keskeinen osa kansainvälisestä oikeudesta koostuukin voimankäyttöä säätelevistä normeista⁴⁰² niiden määrittäessä yhdessä alueellisen suvereenisuuden sekä valtioiden riippumattomuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteiden kanssa kansainvälisen järjestyksen. Sodan oikeussääntöjen vastainen toiminta on säädetty Suomessa rangaistavaksi teoksi rikoslain (39/1889) 11. luvussa.

Asevoiman käyttö on sallittua aseellisen hyökkäyksen⁴⁰³ takaisin lyömiseksi sekä välttämättömän aseellisen uhkan poistamiseksi. Toisin sanoen valtiolla on oikeus aseelliseen puolustautumiseen laitonta hyökkääjää vastaan muiden vaihtoehtojen puuttuessa⁴⁰⁴. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen voi siten olla legitiimiä ja laillista myös

³⁹⁸ Ks. esim. *Buure-Hägglund* 2002, s. 169. Ks. myös *Sotilaskäskytyöryhmän mietintö* 2012, s. 14.

³⁹⁹ Ks. *Buure-Hägglund* 2002, s. 223.

⁴⁰⁰ *Aine et. al.* 2011, s. 79. Ks. myös Geneven sopimukset lisäpöytäkirjoineen (SopS 80–81/1980 ja 5/1987). Samoin esimerkiksi lapsen oikeuksia koskeva yleissopimuksen (SopS 60/1991) 38 artiklan 1 kohta velvoittaa sopimusvaltioiden sitoutuvan kunnioittamaan aseellisiin selkkauksiin soveltuvia humanitaarisen oikeuden sääntöjä, joilla on merkitystä lapsen kannalta. Samaten sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan kunnioituksen kyseisiä sääntöjä kohtaan.

⁴⁰¹ *Hakapää* 2010, s. 561–563.

⁴⁰² Voimankäytön kiellosta ks. tarkemmin esim. *Hakapää* 2010, s. 487–522.

⁴⁰³ Aseellisen hyökkäyksen käsitteelle ei ole löydetty yleisesti hyväksyttyä määritelmää (*Aro – Petman* 1999, s. 40). YK:n yleiskokouksen hyväksymä päätöslauselma *United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX)* artikla 3 (kohdat a-g) määrittelee kuitenkin hyökkäyksen käsitteen sisältävän seuraavat:

- i) asevoimien hyökkäys toisen valtion alueelle ja tällaisesta hyökkäyksestä aiheutuva toisen valtion alueen tai sen osan miehittäminen tai pakolla tapahtuva liittäminen hyökkääjävaltion alueeseen;
- ii) valtion alueen pommittaminen tai muu toisen valtion alueeseen kohdistuva aseiden käyttö;
- iii) valtion asevoimien hyökkäys toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimia vastaan;
- iv) valtion alueella luvallisesti olevat toisen valtion joukot syyllistyvät hyökkäystekoon, jos ne ryhtyvät siellä joukkojen oleskelua koskevan sopimuksen vastaiseen toimintaan tai ne kieltäytyvät poistumasta alueelta sovitun oleskeluajan umpeuduttua;
- v) valtio syyllistyy myös itse hyökkäystekoon, jos se sallii toisen valtion käyttävän sen aluetta hyökkäykseen kolmatta valtiota vastaan;
- vi) valtio syyllistyy hyökkäystekoon organisoimalla ja tukemalla alueeltaan toisen valtion alueelle kohdistuvaa sissi- tai muuta vastaavaa aseellista toimintaa.

Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Päätöslauselman artikla 4 toteaa, että kolmannessa artiklassa luetellut teot ”- are not exhaustive and the Security Council may determine that other acts constitute aggression under the provision of the Charter.”

⁴⁰⁴ *Aro – Petman* 1999, s. 44. Ks. myös HE 264/2006 vp, s. 21–22.

kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Itsepuolustussodan laillisuus⁴⁰⁵ perustuu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklaan, jonka legitimizeetti puolestaan kumpuaa hyökkäyssotien moraalis-poliittisesta estämisen tarpeesta⁴⁰⁶. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö voi kuitenkin luonnollisesti olla myös laitonta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, mutta silti sen voidaan kokea olevan legitiimiä.⁴⁰⁷

5.1.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät

Niin puolustusvoimien kuin Rajavartiolaitoksenkin sotilaallinen organisaatio mahdollistaa normaalioloista siirtymisen poikkeusoloihin vaivattomasti. Poikkeusoloihin saatetaan joutua poliittisen, taloudellisen tai sotilaallisen painostuksen tahi voimalla uhkaamisen myötä. Toistuvat alueloukkaukset, lento- ja tietoliikenteen häirintä, informaatio-operaatiot sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden ja puolustusjärjestelmän lamauttaminen voivat myös johtaa poikkeusoloihin. Sotilaallisen voiman käyttö, mikä alkaa useimmiten strategisella iskulla ennen hyökkäystä alueiden valtaamiseksi, on poikkeusoloihin johtavista skenaarioista uhkaavin.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Tehkäämme lyhyt ekskursio oikeutetun sodan teorian historiaan: jo 300–400-luvuilla kirkkoisä *Augustinus* pohti kristittyjen suhtautumista sotaan. Tuolloin Rooman valtakunta oli hyökkäyksen kohteena, ja valtakunnan olemassaolo ja rauha olivat uhattuina. Augustinus poikkesi alkukirkon ajattelusta katsoen ihmisen voivan palvelevan sekä keisaria (armeijaa) että Jumalaa. Hänen näkemyksensä mukaisesti oikeutetun sodan (*bellum iustum*) pyrkimyksenä oli kaipuu rauhaan, joten ulkoisen uhkan torjuminen sekä rauhan ja hyvinvoinnin ylläpitäminen kaikille kansalaisille oli oikeutettua. Sodankäynnin tarkoituksena tuli siten olla, että sotaa käyvä on *bellando pacificus*, ”rauhantekijä sotimalla”. Augustinus ei kuitenkaan hyväksynyt sotaa rajoituksetta. Sota oli oikeutettu, mikäli siihen oli oikeutettu syy, seuraukset oikeassa suhteessa saavutettuun hyötyyn, sotaa käyvä taho valtio, sodan tavoitteena rauha ja sotaan tuli ryhtyä vasta kun kaikki muut keinot rauhan saavuttamiseksi oli koeteltu. Näin Augustinus esitti teoriassaan idean suhteellisuuspiaatteesta. Teoria sisälsi ajatuksen omien oikeuksien turvaamisesta, järjestyksen ylläpidosta ja ihmisen olemassaolon turvaamisesta. *Tuomas Akvinolainen* kehitti oppia tarkentamalla sitä 1200-luvulla tuoden siihen näkemyksen, että sota oli oikeutettu sen ollessa *puolustussota*. Hyökkäyssota siis oli kielletty, myös puolustuksellisissa tarkoituksissa. Tuomas puhui isänmaanrakkaudesta, hyvän edistämisestä ja pahan torjumisesta. Augustinuksen ja Tuomas Akvinolaisen työn kautta syntyi kristittyjen oppi oikeutetusta sodasta, johon länsimaiden näkemys ja teoria sodasta nykyisinkin osaltaan pohjautuvat. (*Pikkarainen* 2006, s. 24–30.)

⁴⁰⁶ YK:n peruskirjan 2(4) artikla kieltää *voimankäytön* kansainvälisissä suhteissa. Kyse ei ole siis pelkästään sotatoimista. Tähän kieltoon artiklasta 51 löytyy nimenomainen poikkeus koskien itsepuolustusoikeutta. Artiklan mukaan mikään peruskirjan säännös ei saa rajoittaa jäsenvaltion luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Toinen poikkeus löytyy artiklasta 53, joka antaa turvallisuusneuvostolle mahdollisuuden määrätä aseellista voimaa käytettäväksi ”vihollista” vastaan. Siten artiklaa 2(4) on luettava yhdessä artiklojen 39, 51 ja 53 kanssa. Artiklat sisältävät erilaisia merkitykseltään eroavia käsitteitä. Artiklan 39 mukaan turvallisuusneuvoston on todettava rauhan rikkoutumisen uhan, rauhan rikkomisen tai hyökkäyksen olemassaolo ja sen on esitettävä suosituksia tai tehtävä päätös siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä peruskirjan artiklojen 41 ja 42 mukaisesti kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. *Aro ja Petman* osoittavat (1999, s. 37), kuinka perusoikeuskirjan 51 artiklan tulkinta yhdessä artiklan 2(4) kanssa johtaa hämmentävään lopputulokseen valtioturvallisuuden kannalta: ”*valtio, joka joutuu sellaisen laittoman voimankäytön kohteeksi, joka ei ylitä ’aseellisen hyökkäyksen’ kynnystä, saa vastata laittomuuteen ainoastaan väkivallattomin keinoin*”. Tällöin joudutaan vetoamaan ensin turvallisuusneuvostoon, joka toteaisi hyökkääjän teon artiklan 2(4) vastaiseksi rauhan rikkomukseksi, ja päättäisi artiklojen 41 ja 42 mukaisista pakotetoimista.

⁴⁰⁷ *Aro – Petman* 1999, s. 2.

⁴⁰⁸ *Aine et. al.* 2011, s. 67.

Sodan uhatessa ryhdytään korottamaan puolustusvalmiutta⁴⁰⁹. Ensisijaisesti tämä koskee puolustusvoimia, mutta myös luonnollisesti kaikkia maan viranomaisia. Valmiutta kohottamalla toimeenpannaan puolustusjärjestelmä sotilaallisen puolustamisen ja laajamittaisten virka-aputehtävien toteuttamiseksi, pyrkimyksenä heikentää hyökkääjän halua ottaa riski hyökkäämällä maahan.⁴¹⁰ Hallituksen esityksessä rajavartiolaiksi (HE 42/1998 vp, s. 53) todetaan valmiuslaissa säädeltyjen poikkeusolojen yleisten järjestelyjen soveltuvan myös puolustusvalmiuden kohottamiseen Rajavartiolaitoksen osalta, ja Rajavartiolaitos aloittaa laitoksen päällikön johdolla varautumisen strategisen iskun torjuntaan⁴¹¹. Rajavartiolaitos kuitenkin jatkaa toimintaansa normaaliajan lainsäädännön mukaisesti niin kauan kuin siihen kyetään. Eräänasteisen poikkeuksen muodostavat rajajoukot, joilla tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen käyttöön tarkoitettuja sodan ajan joukkoja, joita voidaan käyttää laitoksen johdossa rajaturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä niin normaali- kuin poikkeusoloissakin⁴¹². Uusista rajajoukkojen perustamisesta presidentti päättää sisäministerin esittelystä sotilaskäskyasiana⁴¹³.

5.1.2.1 Rajajoukkojen liittäminen puolustusvoimiin

Rajavartiolain 25 §:n 2 momentin mukaan puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää puolustusvoimiin⁴¹⁴. Rajavartiolaitoksen

⁴⁰⁹ Puolustusvalmiuden ylläpitäminen ja kohottaminen pitää sisällään myös mm. puolustusmateriaalin hankintaa, huoltoa, varastointia, logistiikkaa, operatiivista suunnittelua, johtamisjärjestelmien kehittämistä, henkilöstön kouluttamista, valmiuden säätelyä, valmiusyhtymien kehittämistä ja tietosodankäyntiin valmistautumista. (Ks. HE 264/2006 vp, s. 18/L.)

⁴¹⁰ *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 70–74. Valmiutta voidaan kohottaa myös määräämällä asevelvolliset ylimääräiseen palvelukseen. Asevelvollisuuslain (1438/2007; AseVL) 9. luvussa säädetään ylimääräisestä palveluksesta ja palveluksesta liikekannallepanon aikana. Lain 82 §:n mukaan ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta ja harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitellussa kokoonpanossa niin, että joukko voidaan tarvittaessa määrätä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen. Tasavallan presidentti voi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa AseVL 83 §:n 1 momentin nojalla päättää puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä, että puolustusvoimat voi määrätä reserviläisiä ylimääräiseen palvelukseen. Tällainen päätös annetaan määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, ja se tulee perua kun puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen johtanut tilanne niin sallii. Säännöksen 2 momentin mukaisesti palvelukseen voidaan määrätä astumaan välittömästi.

⁴¹¹ *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 91.

⁴¹² Sotilaskäskytyöryhmän mietinnössä vuodelta 2012 todetaan rajajoukkojen aseman olevan uuden taistelutavan mukaisessa maanpuolustuksessa entistä keskeisempi (*Sotilaskäskytyöryhmän mietintö* 2012, s. 14). Mietinnöstä on nähdäkseni luettavissa, ettei rajajoukkoja käytetä ainoastaan rajaturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Tällöin rajajoukkoja käytettäneen mahdollisesti jopa laajamittaisestikin puolustusvoimien alaisuudessa.

⁴¹³ *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 44.

⁴¹⁴ Hallituksen esityksessä laiksi Rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp) todetaan, että puolustusvalmiutta tehostettaessa rajajoukkoihin kuuluvia osia voidaan liittää puolustusvoimiin, mikä merkitsee virkamiesten osalta siirtymisestä toiselle hallinnonalalle valtion virkamieslaissa säädetystä siirtämisjärjestyksestä poikkeavassa järjestyksessä. Samassa yhteydessä puolustusvoimille voidaan siirtää Rajavartiolaitoksen kalustoa ja varustusta. Vuoden 1999 rajavartiolain (320/1999) 7 §:ssä todettiin, että puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan liittää puolustusvoimiin. Sama säädös juontaa juurensa jo vuoden 1975 rajavartiolaikiin (5/1975), jonka 1 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos ottaa osaa valtakunnan puolustamiseen, ja se voidaan asetuksella puolustusvalmiuden niin vaatiessa kokonaan tai osaksi liittää puolustusvoimiin. Huomiota kuitenkin herättää, ettei vuoden 1975 rajavartiolaissa säädetty, kuka tuon asetuksen antaa. Vuoden 1999 rajavartiolaissa ei puolestaan mainittu lainkaan, kuinka liittäminen tapahtuu.

hallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan kyseisessä laissa rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin. Siten se koskee myös reservin joukkoja⁴¹⁵. Liittämismenettely perustuu LRVLh 7.1 §:ään, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista sekä muista Rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista⁴¹⁶.

Kenttäohjesääntö puolestaan tarkentaa laissa säädettyjen rajajoukkojen puolustusvoimiin liittämisen edellytyksiä: sen mukaan rajajoukot liitetään presidentin asetuksella puolustusvoimiin alueilla, *joilla rajavartiotoimintaa ei enää kyetä jatkamaan*, tai tilanteen muutoin niin vaatiessa. Muilla alueilla Rajavartiolaitoksen yksiköt ja joukot jäävät siten toteuttamaan laitoksen varsinaisia tehtäviä Rajavartiolaitoksen päällikön johdossa.⁴¹⁷ Liittäminen tapahtuu näin ollen lähtökohtalaisesti vasta sitten, kun käytännön edellytyksiä rajaturvallisuustehtävien hoitamiselle ei ole⁴¹⁸. Osaltaan joustavalla rajajoukkojen käytöllä rajajärjestyksen säilyttämiseksi pyritään ehkäisemään kriisin kehittyminen sotilaalliseksi yhteenotoksi, ja tässä tarkoituksessa rajatarkastuksia ja rajavalvontaa toteutetaan tehostetusti niin kauan kuin mahdollista.

Lain tasolla ei siten säännellä, mitkä ovat liittämisen konkreettiset edellytykset, vaan se on jätetty poliittisen harkinnan varaan – nähdäkseni pitkälti operatiivisten toimintojen tarpeiden takaamiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään vuonna 2000 rajajoukkojen siirtämisen puolustusvoimien yhteyteen olevan *"- - asialliselta merkitykseltään sekä poliittisilta ja organisatorisilta vaikutuksiltaan niin laajakantoinen päätös, että se on koko valtioneuvoston vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi asianmukaista toteuttaa asetuksella. Asian luonteesta johtuu, että kyseinen asetus olisi tasavallan presidentin antama."*⁴¹⁹ Tällä valiokunta viittasi presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä, mistä syystä presidentti myös antaa

⁴¹⁵ Tätä tukee myös HE 42/1998 vp: *"Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palveleva henkilöstö, Rajavartiolaitoksessa varusmiespalvelusta suorittavat varusmiehet ja näistä varusmiespalveluksen jälkeen reserviin siirretyt asevelvolliset muodostavat puolustussuunnitelmassa tarkoitetut rajajoukot."*

⁴¹⁶ Ks. myös Aine et. al. 2011, s. 124.

⁴¹⁷ Kenttäohjesääntö 2008, s. 91.

⁴¹⁸ Tähän LRVL 25.2 §:n "puolustustilan niin vaatiessa" viittaa.

⁴¹⁹ PeVM 4/2000 vp, s. 2/I ja HE 177/1999 vp, s. 14 ja 19. Ks. myös Buure-Hägglund 2002, s. 55 sekä Veli-Pekka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.12.1999. Mietintö koski hallituksen esitystä (HE 177/1999 vp) laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta, jossa ehdotettiin rajajoukkojen liittämisen puolustusvoimiin tapahtuvan sotilaskäskyllä. Voimassa olleessa rajavartiolaissa (320/1999) ei mainittu, kuinka liittäminen tapahtuu. Eduskunta päätti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, että liittäminen tapahtuu tasavallan presidentin antamalla asetuksella, eikä sotilaskäskyllä kuten hallituksen esityksessä ehdotettiin. Laki rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta (229/2000) tuli voimaan 1.3.2000.

asetuksen puolustustilan voimaannpanosta. *Mikael Hidén* esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle rajajoukkojen liittämistä koskevan ratkaisun olevan painava ja huomattu ratkaisu, johon ei jouduta yhtäkkiä, ja jota edeltää asian poliittinen prosessointi, ”- - tehtiinpä lopullinen päätös missä kysymykseen tulevassa muodossa tahansa.”⁴²⁰

Myös *Veli-Pekka Viljanen* esitti omassa lausunnossaan hallituksen esityksen rajajoukkojen liittamisestä puolustusvoimiin sotilaskäskyllä olevan ”- - erisuuntainen kuin perustuslakiuudistuksessa omaksuttu yleinen linja parlamentaarisen vastuukatteen vahvistamisesta presidentin päätöksenteossa - -”⁴²¹, presidentin antaessa asetukset PeL 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn normaalin päätöksentekomenettelyn mukaisesti, eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. *Viljanen* totesi lausunnossaan, ettei hallitus ollut esittänyt ehdotuksessaan riittäviä perusteita sotilaskäskyasioiden⁴²² alan aineelliselle laventamiselle, etenkin kun presidentin päätöksenteon parlamentaarinen vastuukate ohentuisi.

Liittämällä rajajoukot – tai äärimmäisessä tapauksessa Rajavartiolaitos kokonaisuudessaan – puolustusvoimiin, lakkaavat siirrettyjen joukkojen niille rajavartiolaissa annetut erityistoimivaltuudet. Samalla liitettyihin joukkoihin sovelletaan täysin puolustusvoimista annetun lain säädöksiä⁴²³ ja puolustusvoimia kriisilainsäädännössä koskevaa sääntelyä sekä muuta soveltuvaa lainsäädäntöä⁴²⁴.

⁴²⁰ *Mikael Hidénin* lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.12.1999. Hidén katsoi lausunnossaan hallituksen esityksen ja sen perustelujen olevan asianmukaisia johtuen etenkin Rajavartiolaitoksen asemasta osana sotilaallista maanpuolustusta. Hän kuitenkin samalla esitti pohdinnan, onko tästä syystä välttämätöntä luopua siitä, että liittamisestä määrättäisiin asetuksessa ja siten parlamentarismiin kytketyssä muodossa.

⁴²¹ *Veli-Pekka Viljasen* lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.12.1999. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely tapahtuu normaalisti valtioneuvoston ulkopuolella ministerin esittelystä, ja valtioneuvostoon päätettäväksikin tuodut asiat päättää presidentin ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

⁴²² Sotilaskäskyasiat kuuluvat tasavallan presidentille, hallinnollisten asioiden kuuluessa puolestaan puolustusministeriölle ja valtioneuvostolle. Puolustushallinnolla ei siten ole yhtenäistä johtoa vastuun jakautuessa. Samaten sotilaskäskyasian ja hallinnollisen asian käskyn välinen tarkka raja on osaltaan hivenen hämärä. (*Husa – Jyränki* 2012, s. 302–303.) Presidentti päättää sotilaskäskyasioista puolustus- tai sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella, ja päätöksen varmistaa toimivaltainen ministeri. Puolustusvoimista annetun lain 31–32 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n nojalla presidentti voi ottaa päätettäväkseen minkä tahansa puolustusvoimain komentajan, Rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Presidentillä onkin näin puolustusvoimien ylipäällikkönä rajoittamaton oikeus ja valta pidättää itselleen ratkaistavaksi mikä tahansa sotilaskäskyasia. Järjestely vahvistaa *civil control* -elementtiä puolustushallinnossa, korostaen puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen kuulumista demokraattisen siviilihallinnon alle, vaatien siltä kuuliaisuutta perustuslainmukaisesti asetetulle hallitukselle. Kriisitilanteissa presidentin ratkaisutoiminta aktivoituu ja painoarvo myös sotilaskäskyasioiden kohdalla kasvaa. (*Husa – Jyränki* 2012, s. 303; ks. myös HE 264/2006 vp, s. 44–45.)

⁴²³ *Buure-Hägg* 2002, s. 55. Ks. myös HE 42/1998 vp.

⁴²⁴ Tästä syystä työssä joudutaan tarkastelemaan siten laajaltikin puolustusvoimia koskevaa sääntelyä.

5.1.3 Kriisilainsäädännön mahdollistamien toimivaltuuksien käyttöönottoaminen

Valmiuslaki ja puolustustilalaki antavat toimivaltuuksia vain niissä nimenomaisesti säännellyissä asioissa, asettaen samalla juridiset perusteet kriisien hallitsemiseksi⁴²⁵. Näin niiden voidaan katsoa olevan samalla myös operatiivisten suunnitelmien toimeenpanovälineitä⁴²⁶. Merkittävää on myös, ettei niissä säännellä lainkaan sotilaallisia operatiivisia toimintoja⁴²⁷. Tämä johtuu siitä, ettei sotilasoperaatioita johdeta lainsäädännöllä, vaan päätökset tehdään sotilaallisen tilannearvion perusteella toimivaltaisen operaatiokäskyn mukaisesti.⁴²⁸ Osaltaan jako korostaa myös selkeitä rooleja: poliittinen johto päättää linjakysymyksistä ja voimavarapäätöksistä, tilanteiden operatiivisen hoitamisen kuullessa toimivaltaisille viranomaisille⁴²⁹.

ValmL 16. luvussa (110–115 §) säädellään sotilaallisesta puolustusvalmiudesta. Luku pitää sisällään säännöksiä tavaroiden luovutusvelvollisuudesta (110 §)⁴³⁰, palvelujen suorittamisvelvollisuudesta (111 §), ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuudesta (112 §), alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuudesta (113 §), luovutusvelvollisuuden toteuttamisesta (114 §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksista (115 §)⁴³¹. Puolustusvoimat voi siten sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa jokaisen – niin luonnollisen henkilön kuin oikeushenkilönkin – luovuttamaan puolustusvoimien hallintaan sen tarvitsemia tavaroita, suorittamaan puolustusvoimille palveluita, luovuttamaan sen tarvitsemia kulkuneuvoja sekä alueita ja tiloja. Lisäksi sotilaallisten syiden vuoksi tai sivullisten suojaamiseksi puolustusministeriö voi asetuksella kieltää tietyllä alueella tai kohteessa oleskelun ja liikkumisen tahi rajoittaa niitä.⁴³² Laki puuttuu siten lukuisiin perusoikeuksiin, kuten esimerkiksi liikkumisvapauteen ja omaisuudensuojaan.

⁴²⁵ Ks. esim. *Törrönen* 1999, s. 27. Sotilaalliselta kannalta myös puolustusministeriölle annetut valtuudet käyttää eräitä toimivaltuuksien määrittämiä keinoja on äärimmäisen merkittävää.

⁴²⁶ *Törrönen* 1999, s. 89.

⁴²⁷ *Törrönen* (1999, s. 52) kiteyttää oivallisesti ajatuksen asian taustalla: jos laissa säädettäisiin operatiivisista toiminnoista, oltaisiin ajattelumaailmassa, jossa lakimiehet hallitsisivat kunkin uhkan mukaiset operatiiviset perustelut, ja jossa operatiivisen johdon ei tarvitsisi siten määritellä lainkaan käyttöön otettavia, tarvittavia toimivaltuuksia.

⁴²⁸ *Buure-Häggglund* 2002, s. 17–18.

⁴²⁹ *Aine et. al.* 2011, s. 230.

⁴³⁰ Niin säännöstely- kun luovutusvelvollisuudet puuttuvat perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan (PeL 15 §).

⁴³¹ Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 51/2006 vp (s. 6), että perustuslaissa turvatulle liikkumisvapauden rajoittamiselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, maanpuolustusvelvollisuuteen ja sivullisten turvallisuuteen liittyvät perusteet.

⁴³² Ks. puolustusvoimien tarvitsemista toimivaltuuksista myös *Aine et. al.* 2011, s. 146–150. Esimerkiksi rakennusmateriaaliluovutuksilla pyritään turvaamaan mm. puolustusvoimien rakennushankkeet. Luonnollisesti rakennustarpeita ja muita voimavaroja voidaan määrätä luovutettavaksi valtiolle yleisestikin, jotta esimerkiksi väestönsuojelu, kunnallistekniikka, energiahuolto ja väestön toimeentulo voidaan turvata.

Valmiuslain säädökset otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella sen todetessa yhteistoiminnassa presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot⁴³³. Käytännössä sodan uhatessa otetaan aluksi käyttöön valmiuslain säädökset valmiuden kohottamiseksi, jonka jälkeen ryhdytään tarvittaessa liikekannallepanoon. Tasavallan presidentti päättää PeL 129 §:n mukaan puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä. Tähän ryhdytään sodan välittömästi uhatessa tai sodan jo alettua. Määräämällä liikekannallepano mahdollistetaan puolustusvoimain ja Rajavartiolaitoksen reservien kutsuminen kokonaan tai osittain asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen⁴³⁴. Samaten toimi mahdollistaa sodanaikaisten joukko-osastojen muodostamisen sekä erillislainsäädännössä tarkoitetun materiaalin ottamisen puolustusvoimien käyttöön.⁴³⁵ PeL 93 §:n 1 momentin mukaan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella sodasta ja rauhasta. Maan ollessa sodassa, voidaan myös puolustustilalaki panna täytäntöön presidentin asetuksella.

PuoITL 3. luvussa säädetään sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta. Laki antaa valtioneuvostolle huomattavia toimivaltuuksia. Sotilasviranomaisia koskevia säännöksiä ovat lain 23–27 §:t. PuoITL 28 §:ssä puolestaan määritellään lain 3. luvussa sekä 33 §:ssä ja 44 §:ssä tarkoitettu sotilasviranomainen. Pykälän mukaan sotilasviranomaisella tarkoitetaan alueellisessa johtovastuussa olevaa joukkoyksikön komentajaa ja sotilasalueen päällikköä⁴³⁶ sekä heitä ylempiä komentajia. PuoITL 23 §:n mukaisesti sotilasviranomainen voi määrätä väestön siirtymään muualle alueelta, jolla on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin siihen kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia. Säännös on jännitteisessä tilassa PeL 9 §:n turvaaman liikkumisvapauden kanssa, johon kohdistetaan tällöin rajoituksia. Sotilasviranomainen voi lain 24 §:n perusteella lisäksi määrätä 23 §:ssä tarkoitettulla alueella läänin-, piiri- ja valtion paikallishallinnon viranomaiset ja kunnalliset viranomaiset toimiin puolustuslaitteiden ja liikenneväylien rakentamiseksi sekä muihin puolustusjärjestelyjä tukeviin toimiin.

⁴³³ Olen käsitellyt kriisilainsäädäntöä melko kattavasti jo luvussa 3.2, jonka vuoksi en sitä enää tässä erikseen avaa sen laajemmin, vaan tyydyn viittaamaan ko. lukuun.

⁴³⁴ Asevelvollisuus rajoittaa jo rauhan aikana normaalioloissa yksilön henkilökohtaista vapautta. Sen kuitenkin ollessa kriisivarautumisen muoto, ei se loukkaa ihmisoikeussopimuksissa turvattua vapautta; se on nimenomaisesti sallittu esimerkiksi KP-sopimuksen 8(3) c (ii) artiklassa.

⁴³⁵ Ks. esim. *Husa – Jyränki* 2012, s. 310.

⁴³⁶ Puolustustilalain esitoissa (HE 249/1989 vp, s. 27/I) todetaan, että joukkoyksikön komentajia ovat pataljoonan, patteriston ja laivueen komentajat niin rauhan kuin sodankin aikana. Sotilasalueen päällikköjä puolestaan sodan aikana ovat sotilaspiirin päällikön suoranaisina alaisina toimivat paikallisjoukkojen alueellisten johtoportaiden päälliköt, jolloin laissa tarkoitetut sotilasviranomaiset ovat pääsääntöisesti sotilasarvoltaan vähintään kapteenin arvoisia.

PuoITL 25 § puolestaan velvoittaa jokaisen lain 23 §:ssä tarkoitetulla alueella sotilasviranomaisen määräyksestä⁴³⁷ luovuttamaan alueen puolustukseen käytettävälle joukoille tai niiden toimintaa palveleville yrityksille näiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sotatarvikkeita, ravinto- ja polttoaineita, aluksia, ilma-aluksia, moottoriajoneuvoja, työkoneita ja laitteita sekä muita hyödykkeitä. Sotilasviranomaisen voi määrätä henkilöitä myös tarpeelliseen tilapäiseen työntekoon. PuoITL 26 § mukaisesti lain 23 §:ssä tarkoitetulla alueella toimiva yritys, laitos sekä ammatin- ja elinkeinonharjoittaja, joka tuottaa tai katsotaan kykenevän tuottamaan alueen puolustukseen käytettävälle joukoille tarpeellisia hyödykkeitä, on velvollinen sotilasviranomaisen määräyksestä niitä tuottamaan ja suorittamaan siihen liittyviä muita tehtäviä, riippumatta siitä, mitä PuoITL 17–19 §:ssä tai valmiuslain nojalla on määrätty⁴³⁸. Sotilasviranomaisella on myös toimivaltuus ottaa yritys tai laitos tilapäisesti puolustusvoimien valvontaan tai hallintaan. Lain 25 § ja 26 § puuttuvat siten PeL 15 §:n takaamaan omaisuudensuojaan sekä mahdollistaa tietynasteiseen pakkotyöhön velvoittamisen. Mikäli PuoITL 23–26 §:n mukaisia toimivaltuuksia on tarve käyttää pidempään kuin kahden viikon ajan, saadaan niitä käyttää edelleen lain 27 §:n mukaan vain valtioneuvoston päättämässä laajuudessa ja sen määräämällä alueella. Päätös on heti saatettava sotilasviranomaisten tietoon ja julkistettava mahdollisimman nopeasti Suomen säädöskokoelmassa.

PuoITL 37 §:n mukaan sotilasviranomaisen puolustustilalain nojalla tekemään hallintopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Poikkeuksen kuitenkin muodostavat lain 24 ja 25 §:n nojalla tehdyt hallintopäätökset, joihin haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen, eli nykyisin alueelliseen hallinto-oikeuteen⁴³⁹.

5.2 Terrorismi

5.2.1 Terrorismista ja sen määrittelystä

Terrorismia ei toistaiseksi ole kyetty kansainvälisesti määrittelemään yksimielisyyden puuttuessa lukuisista neuvotteluista huolimatta, mikä osaltaan on vaikuttanut laajalti määrittelyn

⁴³⁷ Sotilasviranomaisten määräystä noudatetaan riippumatta siitä, mitä PuoITL 17–19 §:ssä tai valmiuslaissa on määrätty luovuttamisvelvollisuudesta.

⁴³⁸ PuoITL 26 §:n 2 momentin nojalla 1 momentissa tarkoitetun yrityksen tai laitoksen palveluksessa oleva henkilö on velvollinen suorittamaan myös muita kuin varsinaisen palvelussuhteensa perusteella hänelle kuuluvia tehtäviä sotilasviranomaisen määräyksestä ja sen alaisuudessa.

⁴³⁹ Ks. myös Aine et. al. 2011, s. 212 ja Buure-Hägglund 2002, s. 198.

ongelmallisuuteen⁴⁴⁰. Kansainvälisiä sopimuksia terrorismiin liittyen kuitenkin on useampia⁴⁴¹. Tästä syystä se voidaankin määritellä usealla tavalla, joskin useimmiten se nähdään ei-valtiollisten toimijoiden harjoittamaksi väkivallaksi. Yleisesti ottaen sillä tarkoitetaan väkivaltaista kansallisen lain tai kansainvälisen oikeuden vastaista toimintaa tai sillä uhkaamista, pyrkien aiheuttamaan levottomuutta ja vakavaa pelkoa sekä horjuttamaan vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä, pakottamaan viranomaiset tavoiteltavaan tekoon tai pidättäytymään ei-tavoiteltavasta teosta⁴⁴². Esimerkiksi itsemurhahyökkäykset, murhat ja salamurhat, sieppaukset, panttivankien ottamiset, pommi-iskut ja aluskaappaukset voidaan luokitella terroristisiksi teoiksi, ja usein ne kohdistuvat siviileihin.

Yhteiskuntajärjestelmää vastaan kohdistuvilla hyökkäyksillä pyritään horjuttamaan vakavasti tai tuhoamaan maan poliittiset, perustuslailliset, taloudelliset tai sosiaaliset perusrakenteet. Pyrkimyksenä on siten tietyn tai tiettyjen poliittisten, ideologisten tai uskonnollisten päämäärien saavuttaminen.⁴⁴³ Terrorismin määritelmille yhteistä on sen ymmärtäminen politiikan välineeksi, jolloin se erotetaan tavanomaisesta rikollisuudesta.⁴⁴⁴ Terroristeja ei tarvitse myöskään kohdella humanitaarisen oikeuden mukaisina laillisina taistelijoina, vaan heidän katsotaan olevan rikollisia terrorismia koskevien sopimusten mukaisesti. Heille kuitenkin kuuluvat ihmisoikeussopimuksissa määrätty inhimillisen kohtelun perustakeet.⁴⁴⁵

Toisaalta tulee muistaa ”vapaustaistelijan dilemma”: terrorismilla voidaan pyrkiä negatiivisesta sävystä huolimatta myös esimerkiksi demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Tällöin

⁴⁴⁰ Ojanen (2010, s. 140) pitää ongelmallisena määritelmän puuttumista ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, sen ollessa keskeisessä asemassa arvioitaessa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia esimerkiksi terroristiprofiloinnissa. Profilointiin liittyy ongelmia erityisesti yhdenvertaisuuden ja syrjäntäkieltojen kannalta (Ojanen 2007, s. 1069).

⁴⁴¹ Terrorismia ja sen eri muotoja koskevia valtiosopimuksia ovat mm. Tokion sopimus (SopS 22 ja 38/1971), Haagin sopimus (SopS 62–63/1971), Montrealin sopimus (SopS 56/1974) ja sen lisäpöytäkirja (SopS 45/1988) sekä terrorististen pommi-iskujen torjumista koskeva sopimus (SopS 60/2002). Euroopan unioni on puolestaan antanut puitepäätöksiä terrorismin torjunnasta; Euroopan neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS) ja neuvoston puitepäätös 2008/919/YOS terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS muuttamisesta. Ks. myös HE 187/2004 vp, s. 4.

⁴⁴² Ks. myös Suomen rikoslain (39/1889) 34 a luvun 6 § (muutoslaki 17/2003). Terrorismista kansainvälisen (rikos)oikeuden näkökulmasta ks. esim. Cassese – Gaeta 2013, s. 146–158 ja EU-rikosoikeuden näkökulmasta esim. Melander 2010, s. 267–279.

⁴⁴³ Terrorismia ja sen torjuntaa voidaan Puistolán (2007, s. 1) mukaan tarkastella i) rikollisuutena, jolloin sen torjunta kuuluu poliisille; ii) asymmetrisenä sodankäyntinä, jolloin torjuntavastuu kuuluu asevoimille; tai iii) sosiaalisena ongelmana, jolloin vastuu sen torjunnasta ja ehkäisystä kuuluu hyvinvointivaltiolle.

⁴⁴⁴ Rosén – Parkkari 2004, s. 327–328; Palonen 2010, s. 46; Kenttöohjesääntö 2008, s. 78–79; VNpp 6.3.2014, s. 2. Ks. myös Malkki 2014 ja Härkönen 2006, s. 216–217.

⁴⁴⁵ Rosén – Parkkari 2004, s. 330. Tässä kohtaa mainitsen lyhyesti tapauksesta *Hassan v. the United Kingdom* (16.9.2014), joka käsitteli terrorismista epäillyn vapaudenriistoa (oliko EIS:n 5 artiklaa noudatettu) aktiivisten vihollisuuksien aikana Irakissa. Kyse oli siten ekstraterritoriaalisuudesta ja ihmisoikeussopimusapuolten oikeudellisesta vastuusta sekä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden (IHL) ja ihmisoikeuslainsäädännön (HRL) välisestä suhteesta – eli osaltaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Osaltaan kyse oli myös siitä, olisiko vastaajan (Iso-Britannian) tullut ilmoittaa EIS:n 15 artiklassa säädettyllä tavalla poikkeavansa sopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoittamisesta, vaikka tapahtumat sijoittuivatkin Irakiin. Tässä kohtaa ekstraterritoriaalisuus tulee mukaan: EIS-sopimusvaltioiden on noudatettava sopimusta myös omien alueidensa ulkopuolella *lainkäyttöpiirissään* (esim. juuri vankien/kiinniotettujen oikeudet). Tapaus on äärimmäisen mielenkiintoinen, mutta työn rajallisuudesta johtuen en lähde sitä tämän enempää avaamaan – siitä saisi kokonaan oman työnsä.

itse valtio ja sen vallanpitäjät saattavat harjoittaa omaa väestöään kohtaan terroria, mikä on vakavin terrorismin muoto. Siviiliväestöä kohtaan ei saa kohdistaa aseellista toimintaa, väkivaltaisuuksia tai niillä uhkaamista päätarkoituksenaan levittää kauhua – tämä on kielletty Geneven I lisäpöytäkirjan 51 artiklan toisessa kappaleessa.⁴⁴⁶

5.2.1.1 Terrorismin vastaisesta sodasta perusoikeuksien näkökulmasta

Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen käynnistynyt terrorismin vastainen sota on vaikuttanut perus- ja ihmisoikeuksiin maailmanlaajuisesti. Samalla terrorismi on noussut etenkin länsimaissa suurimmaksi turvallisuushakiksi⁴⁴⁷. Kytkemällä se muihin uhkakuviiin, kuten huumekauppaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, pyritään samalla turvallisuusretorisin keinoin oikeuttamaan mahdollisimman järeät viranomaistoimivaltuudet ja -toimet. Joissakin valtioissa onkin näemmä suhteellisen helppoa saada voimaan lakeja, jotka lisäävät turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia. Pyrkimyksellä maksimoida turvallisuuden tavoittelu horjutetaan samalla turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välistä tasapainoa, joista jälkimmäiset useimmiten jäävät häviölle. Toisaalta suhtautuminen yksilöiden oikeuksiin suhteessa terrorismiin vaihtelee riippuen valtiosta suurestikin⁴⁴⁸.

Pentikäinen toteaa valtioiden puuttuneen terrorismin vastaisen taistelun nimissä ihmisoikeuksiin ennen näkemättömällä tavalla⁴⁴⁹. Jopa kidutuksen kieltä on kyseenalaistettu erityisesti suurvaltojen toimesta, ja Yhdysvaltojen näyttäessä esimerkkiä monet valtiot ovat ryhtyneet rajoittamaan ihmisoikeuksia terrorismin verukkeella.⁴⁵⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin puolestaan on todennut muun muassa tapauksessa *Aksoy* kidutuksen kieltävän ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan olevan yksi demokraattisen yhteiskunnan perustavista arvoista, ja se kieltää absoluuttisesti kidutuksen tai epäinhimillisen ja halventavan kohtelun myös vaikeissa tilanteissa, kuten taistelussa terrorismia tahi järjestäytyntä rikollisuutta

⁴⁴⁶ Rosén – Parkkari 2004, s. 327–328.

⁴⁴⁷ EU on luokitellut terrorismin olevan 2000-luvulla merkittävin kansalaisiin kohdistuva turvallisuushaka (ks. esim. *Ojanen* 2007, s. 1054).

⁴⁴⁸ *Ojanen* kirjoittaa (2007, s. 1055) useiden valtioiden halukkuudesta omaksua näkemyksiä, joiden mukaisesti ihmisoikeusveloitteet eivät päde sodassa terrorismia vastaan. Samalla ne väittävät muiden kansainvälisten sopimusten menevän erityisyytensä (*lex specialis*) tahi tuoreutensa (*lex posterior*) nojalla kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden edelle. Ks. myös *Ojanen* 2010, s. 141–142.

⁴⁴⁹ Muun muassa rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate, josta tulisi kaikissa oloissa pitää ehdottomasti kiinni sen ollessa loukkaamaton ihmisoikeus, on *Ojasen* (2007, s. 1070) mukaan kärsinyt.

⁴⁵⁰ *Pentikäinen* 2011, s. 509–510. Ks. myös *Ojanen* 2007, s. 1054–1055 ja *Heiskanen* 2013, s. 233.

vastaan.⁴⁵¹ Terrorismin vastainen taistelu ei myöskään saa heikentää EIS:n 5 artiklassa turvattua oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen⁴⁵².

Muun muassa *Heiskanen* esittää terrorismin vastaisen taistelun olevankin esimerkki nykymaailmassa vallitsevasta ”- - turvallisuuspuheesta, jossa asioita nostetaan poliittiselle agendalle.” Turvallistamalla nuo asiat, valtiot oikeuttavat itsensä turvautumaan poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin turvallistettujen uhkien hallitsemiseksi.⁴⁵³ *Heiskanen* pitää perustellustikin huolestuttavana, että sota terrorismia vastaan aiheuttaa kansalaisissa enemmän turvattomuuden tunnetta kuin itse terrorismi. Samalla hän kritisoi viranomaisille säädettyjä toimivaltuuksia sekä perusoikeuksien ja -vapauksien rajoittamista, todeten niiden olevan perusteltuja, mikäli ne olisivat ”- - tarkoituksenmukaisia, oikeasuhtaisia ja tehokkaita asetettuihin päämääriin nähden.”⁴⁵⁴ Näin ei kuitenkaan ole. Yksilöitä suojaava oikeusturva ja sen takeet eivät ole kehittyneet vastaavassa suhteessa.⁴⁵⁵

Laajassa mittakaavassa tarkasteltuna terrorismin vastainen taistelu näyttääkin toimivan enemmän sodan eikä oikeudenkäytön keinoin – tosin edes sodan oikeussääntöjäkään ei näytetä aina noudatettavan. *Lindstedt* toteaa esimerkiksi Yhdysvaltojen loukanneen muun muassa ”- - kansainvälistä voimankäytön kieltoa, sotavankien oikeuksia, siviilien suojeluvelvoitetta, kidutuksen kieltoa sekä oikeutta saada vapaudenriiston laillisuus viipymättä tutkituksi tuomioistuimessa ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”⁴⁵⁶ On melkein pä tragikoomista nähdä valtiot julistamassa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen olevan lähtökohtana terrorismin vastustamiselle⁴⁵⁷, kun valtiot itse samaan aikaan perustelevat samojen oikeuksien rajoittamista terrorismin vastaisessa sodassa, väittäen tuon sodan turvaavan juurikin

⁴⁵¹ *Aksoy v. Turkey* (18.12.1996), kohta 62. Ks. myös tapaus *Abdişamet Yaman* (2.2.2005).

⁴⁵² Ks. esim. tapaukset *Nuray Şen v. Turkey* (etenkin kohdat 17–29), *Aksoy v. Turkey* (etenkin kohdat 65–87), *Abdişamet Yaman v. Turkey* (etenkin kohdat 65–82) sekä *Sakik and Others v. Turkey*.

⁴⁵³ *Heiskanen* 2013, s. 23. Myös *Laitinen* esittää (2010, s. 276) turvallistamisen olevan ennen kaikkea poliittinen teko: jokin tietty kysymys katsotaan äkillisenä tai dramaattisena uhkana valtiolliselle suvereniteetille tai kansakunnan olemassaololle, jolloin siihen reagoiminen vaatii hätätoimenpiteitä. Myös *Jyri Raitasalo* ja *Joonas Sipilä* esittävät (2007, s. 2-5), että militarisoimalla turvallistetut uhkat, käsitetään ne sotilaallisina uhkina tai sotilaallisen voimankäytön katsotaan olevan tarpeen niiden torjumiseen. Tämä on ongelmallista, sillä kun poliittinen ongelma turvallistetaan, esitetyllä logiikalla kyetään se myös militarisoimaan. Terrorismi on tästä jo klassiseksi muodostunut esimerkki: poliittinen ongelma, abrakti uhka, on turvallistettu ja sitten militarisoitu, jolloin sotilaallinen voimankäyttö sitä vastaan kyetään oikeuttamaan ja samalla poliittiset toimet sen torjumiseksi voidaan siirtää taka-alalle sotilaallisten toimenpiteiden hallitessa näyttämöä. Poliittisen retoriikan muutoksesta turvallisuusuhkien osalta ks. myös *Palonen* 2010, s. 32.

⁴⁵⁴ *Heiskanen* (2013, s. 746) myös kysyy osuvan retorisesti, onko terrorismilla ja sen torjunnalla ”- - muuta merkitystä kuin turvallisuushysterian lietsonta ja viranomaisten toimivaltuuksien kasvattaminen yksilön vapausoikeuksien rajoittamisen kustannuksella?” Sinänsä perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen terrorismin torjumiseksi on perusteltua ja siten hyväksyttyä ja oikeutettua: ongelmaksi muodostuu se, etteivät kyseiset oikeudet saa tosiasiallisesti riittävää huomiota punnittaessa toimien hyväksyttävyyttä (*Ojanen* 2010, s. 141-142).

⁴⁵⁵ *Heiskanen* 2013, s. 233 ja 749.

⁴⁵⁶ *Lindstedt* 2007, s. 1008–1009.

⁴⁵⁷ Ks. myös *Ojanen* 2007, s. 1056.

niitä perusoikeuksia, joita nimenomaan valtiot rajoittavat ristiretkillään terroristeja vastaan⁴⁵⁸. Suomessa tähän terrorismihysteriaan ei onneksi ole ainakaan vielä lähdetty mukaan, eikä perusoikeuksiin ole terrorismin verukkeella liiemmin kajottu. Suomessa on jopa kieltäydytty tiettyjen EU-säädösten, kuten esimerkiksi niin sanotun terrorismipuitepäätöksen ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen täysimääräisestä implementoinnista, sillä niiden on katsottu loukkaavan perus- ja ihmisoikeuksia⁴⁵⁹.

Valtioilla on kansainvälisten velvoitteidensa vuoksi vastuu huolehtia terrorismista epäiltyjen oikeuksista. Vastuun voidaan katsoa ulottuvan myös valtion rajojen ulkopuolelle⁴⁶⁰. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 6(2) määrää, että jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Esimerkiksi tapaukset *El-Masri v. Makedonia* (13.12.2012) ja *Al-Nashiri v. Puola* (16.2.2015) korostavat valtioiden ja kansallisten viranomaisten vastuuta. Tapauksessa *El-Masri* kantaja, *Khalid El-Masri*, matkusti 31. joulukuuta 2003 Saksasta linja-autolla Makedoniaan, jonka rajalla Makedonian rajaviranomaiset takavarikoivat tämän passin ja pidättivät hänet useaksi tunniksi sekä pitivät häntä lopulta vangittuna 23 päivää, syyttäen häntä terrorismista ja Al-Qaida-terroristijärjestön jäsenyydestä. Hänen vaatimuksensa tavata asianajaja, tulkki ja Saksan konsulaatin viranomaisia sekä hänen vaimonsa, evättiin. Myöhemmin Makedonian viranomaiset kuljettivat El-Masrin lentokentälle ja luovuttivat hänet CIA:n agenteille. El-Masri lennätettiin CIA-vankilennolla⁴⁶¹ Kabuliin⁴⁶², jossa häntä pidettiin vangittuna neljä kuukautta. Afganistanissa El-Masria pidettiin epäinhimillisissä ja halventavissa oloissa. Häntä pahoinpideltiin ja hänet alistettiin väkivaltaisiin ja pitkitettyihin kuulusteluihin. Häntä vastaan ei kuitenkaan koskaan nostettu syytteitä, eikä häntä viety lainkaan tuomioistuimen kuultavaksi. 28. toukokuuta 2004 El-Masrille palautettiin hänen omaisuutensa, ja hänet lennätettiin Albaniaan, jossa häntä kuljetettiin useita tunteja autossa, jonka jälkeen hänet heitettiin ”keskelle-ei-mitään”. Pian Albanian viranomaiset

⁴⁵⁸ Tällä en kuitenkaan tahdo sanoa, ettenkö itse olisi tietyissä tilanteissa valmis rajoittamaan oikeuksia tarpeen mukaan terrorismin ehkäisemiseksi – päinvastoin. Perusoikeusrajoitusten tulee kuitenkin olla ennen kaikkea *välttämättömiä*, mikäli niitä tehdään.

⁴⁵⁹ Ojanen 2007, s. 1073–1074.

⁴⁶⁰ Viljanen 2012, s. 75: ”According to the European Court of the Human Rights, the responsibility of the European governments extends beyond European borders.” EIT totesi esimerkiksi ratkaisussaan tapaukseen *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (23.2.2012) seuraavaa (kohta 74): ”Whenever the State through its agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction, the State is under an obligation under Article 1 to secure to that individual the rights and freedoms under Section I of the Convention that are relevant to the situation of that individual.”

⁴⁶¹ Suomessa oikeusasiamies otti oma-aloitteisesti lokakuussa 2014 selvittääkseen Suomen mahdollisen osallisuuden tai Suomen alueen käyttämisen CIA:n vankilento-ohjelmaan (oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 3834/2/12). Osallistuminen ohjelmaan olisi merkinnyt EIT:n oikeuskäytännön mukaan EIS:n 3 artiklan (kidutuksen kielto) loukkausta. Oikeusasiamies pyysi tässä tarkoituksessa myös Rajavartiolaitosta antamaan lausunnon mahdollisista lentokenttähavainnoista koskien viittä lentoa, joiden epäiltiin mahdollisesti liittyneen vankilento-ohjelmaan. Oikeusasiamies ei löytänyt moitittavaa suomalaisten viranomaisten toiminnasta vankilentojen yhteydessä: oikeusasiamiehen mukaan mikään aineistossa ei viitannut Suomen olleen ohjelmassa millään lailla tai myötävaikuttaneen siihen mitenkään.

⁴⁶² Matkalla lentokentälle El-Masrille oli laitettu side silmille. Ennen lentoa hänet pahoinpideltiin ja riisuttiin alusvaatteilleen. Lennon aikana hän oli huumattuna sekä käsi- ja jalkakahleissa.

pidättivät hänet, ja hänet lennätettiin Frankfurtiin. Saksassa El-Masri valitti kohtelustaan ja nosti kanteen, jonka jälkeen saksalaiset syyttäjät ryhtyivät tutkimaan syytöksiä kesäkuussa 2004. Ihmisoikeustuomioistuimeen hän valitti 20. heinäkuuta 2009. Ratkaisussaan EIT katsoi Makedonian loukanneen ihmisoikeussopimuksen artikloja 3, 5, 8 ja 13.

EIT katsoi, ettei Makedonia ollut suorittanut tapauksen tutkintaa asiallisesti. Tuomioistuin totesi kidutuksen kieltävää artiklaa 3 loukatun, ja piti Makedoniaa vastuussa. Jo El-Masrin 23 päivää Makedoniassa kestänyt vangitseminen, joka oli aiheuttanut emotionaalista ja psykologista ahdinkoa, oli epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua EIS:n artiklan 3 vastaisesti. Lisäksi vangitseminen oli artiklan 5 vastaista, sillä sen katsottiin loukanneen hänen oikeuttaan vapauteen ja turvallisuuteen. Samoin Makedonia oli loukannut kyseistä artiklaa epäämällä El-Masrilta oikeuden päästä toimivaltaisen tuomioistuimen kuultavaksi. Tämän vuoksi tuomioistuin katsoi Makedonian ja sen viranomaisten olevan suoraan vastuussa kidutuksesta. Samoin El-Masrin luovutuksen Yhdysvalloille ilman pidätysmääräystä katsottiin olevan EIS:n 3 artiklan vastaista, sillä Makedonian katsottiin ”sulkeneen silmänsä”, kun El-Masri oli luovutettu CIA:lle. Artiklaa 8 puolestaan oli loukattu, kun El-Masria oli estetty ottamasta yhteyttä perheeseensä, ja artiklaa 13 Makedonia loukkasi epäämällä häneltä oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

Myös tapauksessa *al-Nashiri* oli kyse terrorismista epäillyn henkilön luovuttamisesta Yhdysvaltoihin. Vuosina 2002–2003 Puolassa sijaitsi salainen CIA:n vankila sotilastiedustelukoulutuskeskuksessa. Kyseisessä vankilassa kantajaa, saudiarabialaista *Abd al-Rahim Hussayn Muhammad al-Nashiria*, pidettiin vangittuna eristyksessä ja kidutettavana. Puola myös auttoi CIA:ta kuljettamaan al-Nashirin pois maasta, vaikka oli olemassa konkreettinen riski, että hän joutuu jatkossakin kidutuksen, salaisen vanginnan ja räikeän oikeussuojan epäämisen sekä epäoikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja jopa kuolemanrangaistuksen kohteeksi. Puolan ulkopuolella CIA alisti hänet useasti eristysvankeuteen lukuisissa salaisissa paikoissa. Syyskuussa 2006 Yhdysvallat myönsi CIA:n kuljettaneen al-Nashirin salassa ulkomaille, jonka jälkeen hänet oli siirretty Yhdysvaltojen huostaan Guantánamo Bayn vankileirille. Syyskuusta 2006 lähtien hän on ollut Guantánamossa, missä häntä on toistuvasti kidutettu. 20. huhtikuuta 2011 yhdysvaltalaiset sotilaslautakuntasyöttäjät ilmoittivat syytteiden nostamisesta sekä kuolemantuomion

hakemisesta. 6. toukokuuta al-Nashiri valitti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen edustajansa välityksellä⁴⁶³.

24. heinäkuuta 2014 antamassaan tuomiossa tuomioistuin katsoi näytetyn toteen, että Puolassa sijaitti CIA:n salainen vankila (*"black site"*), ja totesi Puolan syyllistyneen ihmisoikeussopimusrikkomuksiin sallimalla salaiset pidätykset ja kidutuksen sekä al-Nashirin luovuttamisen Yhdysvalloille. EIT katsoi useita ihmisoikeussopimuksen kohtia loukatun. Ensinnäkin Puola loukkasi sopimuksen artikloja 2 ja 3 sekä kuolemanrangaistuksen kieltävän ihmisoikeussopimuksen kuudennen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa⁴⁶⁴ sallimalla CIA:n ja yhdysvaltalaisen viranomaisten toiminnan Puolan maaperällä ja sallimalla kantajan luovuttamisen alueeltaan, vaikka oli olemassa todellinen riski, että hän joutuu kidutuksen ja jopa kuolemanrangaistuksen kohteeksi vastaanottajavaltiossa. Tuomioistuin totesi myös, että Puola oli rikkonut artiklan 3 prosessuaalista näkökulmaa jättämällä tutkimatta tehokkaasti kantajan syytökset ihmisoikeussopimuksen vakavasta rikkomuksesta, muun muassa kidutuksesta, pahoinpitelystä sekä salaisesta vangitsemisesta. Artiklaa 5 Puola oli loukannut sallimalla kantajan salaisen pidätyksen valtion alueella ja artiklaa 6(1) sallimalla kantajan luovutuksen Puolan ulkopuolelle⁴⁶⁵. Puolan katsottiin loukanneen myös kantajan oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta turvaavaa 8 artiklaa sekä artiklaa 13, sillä valtio ei ollut kyennyt varmistamaan riittäviä oikeusturvakeinoja. Lisäksi EIT totesi Puolan rikkoneen EIS:n 38 artiklaa sen kieltäytyttyä yhteistyöstä ja luovuttamasta tuomioistuimelle sen vaatimaa todistusaineistoa.

5.2.2 Terrorismin johtaminen poikkeusoloihin Suomessa

Vaikka terrorismin riski Suomessa on pieni, voi sekin konkretisoitua⁴⁶⁶. Terroriteon uhka paljastuikin hyvin yllättäen ja ennakoimatta. Vuoden 2015 tammikuinen terrori-isku Pariisissa *Charlie Hebdo* -lehden toimitukseen sekä helmikuinen Kööpenhaminan isku osoittivat, että terrorismi on myös Suomea lähempänä kuin koskaan aiemmin. Suomessa Suojelupoliisi puolestaan kohotti kesäkuussa 2014 terrorismin uhka-arviota yksittäisten henkilöiden sekä

⁴⁶³ Luonnollisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei ole toimivaltaa Yhdysvaltain lainkäyttöpiirissä.

⁴⁶⁴ Kuudennen lisäpöytäkirjan 1 artikla: *"Kuolemanrangaistus on poistettava. Ketään ei saa tuomita tällaiseen rangaistukseen, eikä tällaista rangaistusta saa panna täytäntöön."*

⁴⁶⁵ EIT katsoi, että luovutuksen jälkeen oli todennäköistä, että kantaja *"- - could face a flagrant denial of justice through trial by U.S. military commission - -"* (*Al-Nashiri v. Poland*, kohta 568).

⁴⁶⁶ Tämä todetaan myös hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp, s. 6). Esityksessä korostetaan, että *"- - vaikka on erittäin epätodennäköistä, että sanotunlaisia tekoja kohdistettaisiin Suomeen tai Suomessa oleviin kohteisiin, tulisi säännökset laatia sellaisiksi, että ne mahdollistavat välittömästi käynnistettävät vastatoimenpiteet tilanteen hallitsemiseksi ja rikollisen toiminnan keskeyttämiseksi."*

pienien ryhmittymien muodostaman uhkan osalta. Tähän vaikutti erityisesti Syyrian konflikti, joka on tuonut kotimaihinsa palaavia taistelijoita ympäri Eurooppaa.⁴⁶⁷

Härkönen kirjoittaa *Buure-Hägglundin* esittäneen terrorismin aseman olevan suomalaisessa kriisilainsäädännössä epäselvä, sillä sitä ei varsinaisesti mainita valmius- tai puolustustilalaissa lainkaan. Toisaalta ValmL 3 §:n ja PuoITL 1 §:n sanamuodot mahdollistavat terrorismin kuuluvan lakien soveltamispiiriin. Tämä on kuitenkin tulkinnanvaraista. Myöskään yksittäisten terroritekojen ei voida lähtökohtaisesti katsoa johtavan poikkeusoloihin tahi laukaisevan kriisilainsäädännön soveltamista⁴⁶⁸. Valmiuslain esitöissä (HE 3/2008 vp, s. 23) todetaan, että terroriteon tapahtuessa riippuisivat tarvittavien ja käytettävien toimivaltuuksien luonne terroriteon muodosta. Esityksessä myös katsotaan, että teon johtaessa esimerkiksi suuronnettomuuteen, sovellettaisiin ensisijaisesti lähinnä pelastustoimen toimivaltuuksia. Valmiuslakia säädettäessä kuitenkin todettiin, että terrorismia voidaan pitää äärimmäisessä tapauksessa myös Suomeen kohdistettuna aseellisena hyökkäyksenä, jolloin myös valmiuslakia voitaisiin soveltaa.⁴⁶⁹

Muutenkin lähtökohtaisesti terrorismi tulee pyrkiä ja kyetä torjumaan normaaliolojen lainsäädännöllä.⁴⁷⁰ Valtio ei periaatteessa myöskään voi käyttää valtiollista itsepuolustusoikeutta oikeutuksena sotilaallisille toimille, mutta YK:n yleiskokouksen hyväksymä päätöslauselma 3314 käsittää myös aseellisten ryhmien lähettämisen toiseen maahan hyökkäyksenä⁴⁷¹. Puolustusvoimain kenttäohjesäännössä todetaan samaa: mikäli terroritoiminta voidaan katsoa Suomeen kohdistuvaksi aseelliseksi hyökkäykseksi, voi se johtaa poikkeusoloihin⁴⁷². Tällöin

⁴⁶⁷ Kuusela 2015, s. 10.

⁴⁶⁸ Kysymys siitä, voiko terrorismi johtaa poikkeustilaan, liittyy aiemmin esitetyllä tavalla myös EIS:n 15 artiklan kontekstiin. *Viljanen* (2012, s. 69–70) esittää, että mikäli turvallisuusviranomaisilla ja armeijalla on ns. ”vapaat kädet” toimia, ei kukaan voi estää niiden käyttämän toimivallan väärinkäyttöä. Vaarana on, että perustelemalla ihmisoikeusrajoitukset poikkeussäännöksen (EIS:n 15 artiklan) nojalla ihmisoikeusrikkomukset lisääntyvät maailmanlaajuisesti. Samaten on mahdollista, että kansalaisten kannattaessa vahvasti terrorismin torjunnan toimenpiteitä, ei artiklan käytölle välttämättä ole tarvetta. Vaarana tällöin on, että tulkintalinja saattaa muodostua yleisesti joustavaksi terrorisminvastaisten toimenpiteiden valvonnassa, mahdollistaen samalla kansallisille viranomaisille laajan harkintavallan.

⁴⁶⁹ HE 3/2008 vp, s. 23. Hallituksen esityksessä viitattiin myös puolustustilalain esitöihin (HE 249/1989 vp). Ks. myös OMKM 2005:2, s. 35. Jo 1970-luvulla poikkeuslainsäädäntöuudistuksen yhteydessä valmiuslainsäädäntökomitea ehdotti, että terrorismitoiminta voisi laukaista valmiuslainsäädännön poikkeusvaltuuksien käyttöönoton edellyttäen, että terrorismitoiminnan vaikutukset olisivat laajuudeltaan ja vakavuudeltaan sellaiset, etteivät viranomaiset kykenisi säännönmukaisiin toimivaltuuksiin niitä hoitamaan. Hallituksen esityksessä kuitenkin päädyttiin kannalle, jonka mukaan terrorismiin tulee kyetä vastaamaan normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Vuonna 1989 annettu hallituksen esitys taasen totesi, että terroriteko voisi ääritapauksessa johtaa poikkeusolojen tunnusmerkistön täyttymiseen. (*Aine et. al.* 2011, s. 62). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä terrorismitoiminnan johtamisesta poikkeusoloihin liittyen olen käsitellyt tässä työssä jo aiemmin.

⁴⁷⁰ Härkönen 2006, s. 219.

⁴⁷¹ Aro – Petman 1999, s. 40. Itsepuolustusoikeus näyttäisi siten olevan sallittua myös muussa tapauksessa kuin sotavoimien hyökätessä. Tällaisissa tapauksissa toisen valtion tulisi kuitenkin olla terrorismitoiminnan takana, ja tuon syyllisyyden todistaminen on nähdäkseni useimmiten äärimmäisen vaikeaa. Vrt. myös *Puistola* 2007, s. 1.

⁴⁷² *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 20. Samoin terrorismi voi johtaa poikkeusoloihin, mikäli se aiheuttaa poikkeusolojen kriteerit täyttävän suuronnettomuuden tai taloudellisen kriisin. Myös kenttäohjesäännössä todetaan, että terroritoiminnasta tulee

terroritoiminnan tulee kuitenkin olla järjestelmällistä sekä laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan verrattavissa vieraan valtion suorittamaan hyökkäykseen⁴⁷³.

5.2.3 Voimankäyttö ja sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen

Suomessa päävastuu terrorismin torjunnasta kuuluu Suojelupoliisille, mutta myös muut viranomaiset tekevät omilla tahoillaan työtä terrorismin ehkäisemiseksi⁴⁷⁴. Poliisin ollessa vastuuviranomaisena, kuuluu torjunta sisäministeriön hallinnonalaan. Terrorismitilanteen arviointi Suomessa on vaikeaa, siihen liittyvän tiedon ollessa poikkeuksetta salassa pidettävää.⁴⁷⁵ Kuten todettu, terrorismi tulisi kyetä torjumaan normaaliolojen lainsäädännöllä ja toimivaltuuksilla⁴⁷⁶. Lainsäädäntöömme sisältyykin jopa huomattavissa määrin terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevia säännöksiä muun muassa virka-apusääntelyn kautta. Terrorismin ennalta torjuntaa koskevat toimivaltuudet sisältyvät pitkälti poliisilakiin poliisin ollessa päävastuussa terrorismin torjunnasta. Lisäksi esitutkintalaki ja rikoslain luvun 34a säännökset tulevat kyseeseen tietyin edellytyksin⁴⁷⁷. Virka-apusäädösten kautta myös esimerkiksi rajavartiolain ja puolustusvoimista annetun lain sekä puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain (781/1980) säädökset linkittyvät terrorismin torjuntaan: poliisilla on oikeus terrorististen rikoksien estämiseksi ja keskeyttämiseksi oikeus saada virka-apua puolustusvoimilta tai Rajavartiolaitokselta sekä käyttää niiden avustuksella sotilaallisia voimakeinoja laissa säädetyllä tavalla⁴⁷⁸.⁴⁷⁹ Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella on olemassa vuonna perustettu 1992 erityisosasto (valmiuosasto), jota käytetään laitokselle kuuluvissa, erityistä ammattitaitoa vaativissa tehtävissä. Tällaisia ovat muun muassa kansainväliset kriisit, sodan uhka ja sotatila sekä terrorismi. Osastoa voidaan käyttää poliisin pyynnöstä virka-aputehtäviin.⁴⁸⁰ Poikkeukselliseen voimankäyttöön voidaan joutua turvautumaan juuri terroritekojen tahi panttivankitilanteiden yhteydessä, jolloin toiminnassa tulee kiinnittää

lähtökohtaisesti selvitä normaalien poliisivaltuuksien avulla, ja tarvittaessa puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos antavat pyydettäessä poliisille virka-apua, joka voi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käytön.

⁴⁷³ Aine et. al. 2011, s. 133.

⁴⁷⁴ Ks. esim. Puistola 2007, s. 1.

⁴⁷⁵ Härkönen 2006, s. 218–219.

⁴⁷⁶ Ks. esim. Buure-Hägglund 2002, s. 228. Aine et. al. kirjoittavat (2011, s. 77), että tämän periaatteellisen linjauksen taustalla, joka myös lakiin sisältyy, on suomalainen näkemys jonka mukaan sotilaallisten voimakeinojen käyttö on muutenkin hyvin poikkeuksellista normaaliolojen häiriötilanteissa.

⁴⁷⁷ Rikoslain 34 a luvusta ks. tarkemmin HE 188/2002 vp, s. 32–65 ja PeVL 48/2002 vp.

⁴⁷⁸ Ks. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 772. Puolustusvoimien antamasta virka-apusta poliisille terrorismin estämiseksi ks. saman teoksen s. 478–482. Ks. myös puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain (781/1980) 2. luku ja rajavartiolaki (578/2005). Ks. myös HE 264/2006 vp, s. 24.

⁴⁷⁹ Aine et. al. 2011, s. 59.

⁴⁸⁰ Pohjonen 2009, s. 29–30.

huomiota operatiiviseen suunnitteluun erityisesti voimatoimenpiteiden osalta, sekä itse toteutuksen valvontaan⁴⁸¹.

Yleisesti ottaen niin sotilaallisten kuin ei-sotilaallisten voimakeinojenkin tulee olla tarpeellisia lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi, lähtökohtana ollen lievimmän mahdollisen keinon periaate. Voimakeinojen oikeuttamisen kokonaisarviointiin vaikuttavat siten tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä kokonaisvaltainen tilanne siihen vaikuttavine muine seikkoineen.⁴⁸² Käyttämällä voimaa, sotilaallisesta sellaisesta puhumattakaan, puututaan voimakkaasti perus- ja ihmisoikeussuojaa nauttiviin oikeushyviin⁴⁸³. Erityistä huomiota tulee kiinnittää PeL 7 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta^{484 485}.

Hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamiseksi (HE 187/2004 vp) todetaan puolustusvoimien virka-apua tarvittavan lähinnä silloin, kun terroristisia tekoja ”- - toteuttavat henkilöt olisivat varustautuneet vahvoin suoja- ja hyökkäysvälinein, joiden torjumiseksi ja niiltä suojautumiseksi poliisille ei ole koulutusta.” Sotilaalliseksi voimakeinoksi katsotaan sotavarustein tapahtuva aseellisten voimakeinojen käyttö, joka on sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa.⁴⁸⁶ Myös hallituksen esityksessä rajavartiolaitoksen muuttamiseksi (HE 220/2013 vp) todetaan samaa⁴⁸⁷.

Rajavartiolaitoksen 22 §:n 1 momentin mukaisesti Rajavartiolaitos voi antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluita päällystään kuuluvan poliisimiehen

⁴⁸¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 16. EIT:n ratkaisukäytännöstä ks. myös tapaukset *McCann and Others v. the United Kingdom* ja *Huohvanainen v. Finland*.

⁴⁸² Ks. esim. Tapani – Tolvanen 2013, s. 295. Toisin sanoen arvioitavana on suhteellisuusperiaate, joka edellyttää toimenpiteiden olevan puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisuuteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin (*Aine et. al.* 2011, s. 56). Ks. myös PeVL 23/2005 vp, s. 4/I ja HE 220/2013 vp, s. 50/I. Voimakeinojen käyttämisestä säädetään myös rajavartiolaitoksen 35 §:ssä.

⁴⁸³ Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 10/2005 vp (s. 2/I), että sotilaallisilla voimakeinoilla voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan – ääritapauksessa voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Lisäksi käytön vaikutukset voivat ulottautua muidenkin kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Valiokunta kuitenkin totesi tekojen laadun voivan ääritapauksissa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä.

⁴⁸⁴ Rikoslain (38/1889) 4:6 §:stä löytyykin lakitasoista sääntelyä edellyttävä yleissäännös voimakeinojen käytöstä muiden kuin poliisin tai niihin rinnastettavien tehtävien yhteydessä.

⁴⁸⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 771.

⁴⁸⁶ HE 187/2004 vp, s. 8/II.

⁴⁸⁷ HE 220/2013 vp, s. 15–16 sekä s. 50/I: ”Sotilaallisella voimakeinolla tarkoitettaisiin virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen. Virkamiehen henkilökohtaista aseistusta, kuten rynnäkkökivääriä, voimakkaammalla aseistuksella tarkoitetaan esimerkiksi ilmatorjuntakonekivääriä tai kranaatinheitintä. Rajavartiolaitoksen sotilaallisilla voimakeinoilla ei tässä tarkoitettaisi rajaturvallisuuden ylläpitoa varten hankittua voimankäyttövälineistöä, kuten esimerkiksi välinettä, jonka voimankäyttövaikutus perustuu ääneen, valoon tai lamauttaviin aineisiin. Tällaista välineistöä voidaan käyttää myös rajavartiolaitoksen 22 §:n mukaisessa terrorismin torjunnassa ja muissa erityistilanteissa, joissa laitos voi antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluita tietyin edellytyksin.”

pyynnöstä, mikäli se on välttämätöntä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumiseksi, vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi, kokoontumisellaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan tai liikenteelle esteenä oikeudettomaksi olevan väkijoukon hajottamiseksi taikka rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi. Pyyntöön ei säännöksen sanamuodon mukaan ole kuitenkaan välttämätöntä suostua⁴⁸⁸.

Poliisilain 2:17.4 §:n mukaan poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetussa laissa (781/1980). Samoin poliisilla on oikeus saada sotilaallista virka-apua Rajavartiolaitokselta rajavartiolain (578/2005, muutoslaki 749/2014) 77 a-77 d §:ssä säädetyllä tavalla⁴⁸⁹. LRVL 77 a §:n mukaan poliisilla on oikeus saada Rajavartiolaitokselta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttämää virka-apua Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä RL 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi⁴⁹⁰. Rajavartiolaitos voi säännöksen mukaan käyttää poliisin johdolla sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi 1 momentin mukaisissa tilanteissa. Poliisi myös päättää voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niitä⁴⁹¹, sekä päättää LRVL 77 c §:n 2 momentin mukaisesti virka-apun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta⁴⁹².

⁴⁸⁸ Ks. myös HE 6/2005 vp, s. 107/II. Päätettäessä avun antamisesta huomioon on otettava tehtävän tärkeys, Rajavartiolaitoksen avun merkitys ja osallistumisen vaikutus RVL:n keskeisten tehtävien suorittamiselle. Esityksessä todetaan myös, että päätöksenteossa keskeisessä asemassa olisivat rajavartiolain 2. luvun säädökset.

⁴⁸⁹ Hallituksen esityksessä rajavartiolain muuttamiseksi todetaan (HE 220/2013, s. 49/II) Rajavartiolaitoksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-apun rajoittuvan Suomen merialueelle ja talousvyöhykkeelle. Tätä perustellaan toteamalla Rajavartiolaitoksella olevan erityistä toimintakykyä merialueella aluevalvontatehtävään liittyen sekä korkea ympärivuotinen toimintavalmius meripelastusvalmiuden ylläpitämiseksi. Vaikkakin sinänsä virka-apun alueellinen rajaaminen on ymmärrettävää ja perusteltua, on se nähdäkseni silti kritiikille altis. Mikäli terrorismirikoksen uhka ja tarve sotilaallisiin voimakeinoin konkretisoituivat muualla kuin merialueella tahi valtion talousvyöhykkeellä, voisi poliisi pyytää sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua vain puolustusvoimilta. Rajavartiolaitos *saattaisi* logistisesti kyetä, alueesta riippuen, reagoimaan virka-apupyyntöön nopeammin kuin puolustusvoimat.

⁴⁹⁰ Säännöksessä edellytetään, että virka-apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi, ja ettei sitä ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Hallituksen esityksessä rajavartiolain muuttamiseksi (HE 220/2013, s. 49/II) todetaan sotilaallisten voimakeinojen käyttötarpeen olevan lähinnä teoreettinen, ja niitä tarvittaisiin lähinnä silloin, kun terroristit olisivat varustautuneet vahvoin tai tehokkain suoja- ja hyökkäysvälinein, joiden torjumiseksi tai niiltä suojautumiseksi on tarpeen käyttää sotilaallisia voimakeinoja. Tarve voi myös konkretisoitua tapauksissa, joissa on tarve pysäyttää kaapattu alus.

⁴⁹¹ Sotilaallista voimaa saa käyttää vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Näin ollen Rajavartiolaitoksessa asepalvelustaan suorittavat (tai reserviläiset) eivät ole oikeutettuja voimakeinoja käyttämään.

⁴⁹² LRVL 77 c §:ssä säädetään tarkasti virka-aputilanteen johtamisesta. Virka-apusta päättävä määrää 77 a §:n mukaisessa tilanteessa myös virka-apuosaston suuruudesta ja varustuksesta. Osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty RVL:n sotilasvirassa palveleva rajavartiomies tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaisesti. Poliisin vastuulla on tarpeellisen yleisjohton ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittaminen ja työturvallisuusjärjestelyt. Poliisin tulee myös informoida tarkasti virka-apuosaston päällikölle tilanteesta kokonaisuudessaan, toimintaympäristöstä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Rajavartiolaitos puolestaan vastaa siitä, että virka-apuosastoon kuuluvilla on tarvittava ammatitaito sekä tiedot ja taidot käytettävän kaluston ja välineistön sekä niitä koskevien turvallisuusohjeiden osalta. Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävä virka-apu ei ole sotilaskäskyasia (ks. HE 220/2013 vp, s. 51), joka kuuluisi

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota LRVL 21 §:ään (muutos 749/2014), jonka mukaan Rajavartiolaitos voi poliisipäällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä suorittaa kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisilain 2. ja 3. luvussa tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei kykene viipymättä suorittamaan. Toimenpide voidaan suorittaa myös ilman poliisin pyyntöä, jos sitä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä tulee ilmoittaa viipymättä poliisille, ja toimenpiteestä on luovuttava tai jo aloitettu toimenpide keskeytettävä poliisimiehen niin pyytäessä.

Sotilaallista virka-apua lain 77 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa pyytää LRVL 77 b §:n mukaan sisäministeriö ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kiireellisessä tapauksessa sisäministeriö voi päättää virka-avun antamisesta, edellyttäen, ettei valtioneuvostoa ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle. Uhkan on myös oltava yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantava. Tällöin virka-apupyynnöstä ja annetusta päätöksestä on ilmoitettava valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille viipymättä. Valtioneuvosto voi tarvittaessa päättää jo aloitetun virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.⁴⁹³ Menettely on varsin perusteltu demokratiaperinteen näkökulmasta: voimakeinoista päätetään näin vastuunalaisen ministeriön johtamassa ministeriössä. Toisaalta se on ongelmallinen operatiivisten toimintojen kannalta – pitkät komentoketjut voivat hidastaa tilanteeseen reagointia huomattavastikin.⁴⁹⁴

Perustuslakivaliokunta on katsonut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, ettei sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen näyttäisi olevan EIS:n 2 artiklan vastaista sen ollessa ehdottoman välttämätöntä. 2 artiklassa todetaan, ettei elämän riistämistä voida katsoa artiklan vastaiseksi teoksi, mikäli se seuraa ehdottoman välttämättömästä voimankäytöstä. Tällainen tilanne on käsillä, kun puolustetaan ketä hyvänsä laittomalta väkivallalta, estetään laillisen pidätyksen suorittamiseksi tai laillisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneen henkilön pako, tai kun kukistetaan mellakka tai kapina laillisin toimin.⁴⁹⁵ EIT on myös todennut artiklan 2(1) velvoittavan valtiota ryhtymään tarvittaessa asianmukaisiin toimiin

tasavallan presidentille LRVLh 7 §:n perusteella. Eri asia on, mikäli terrori johtaisi poikkeustilaan: tällöin presidentti ylipääällikkönä päättäisi toimenpiteistä.

⁴⁹³ Ks. myös HE 220/2013 vp, s. 50–51. LRVL 77 b §:n 2 momentti korostaa Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ja poliisin välistä tehtäväjakoja todeten, että Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa.

⁴⁹⁴ Buure-Hägglund 2002, s. 64.

⁴⁹⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 28. Ks. myös tapaukset *Huohvanainen v. Finland* ja *McCann and Others v. the United Kingdom*.

turvatakseen sen tuomiovaltaan kuuluvien ihmisten henkeä, samalla kun se velvoittaa pidättäytymään tahallisesta ja laittomasta hengen riistämisestä⁴⁹⁶.

Valiokunnan näkemyksen mukaan sotilaalliset voimakeinot tulevat kyseeseen vain, mikäli se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Uhkan tulee kohdistua nimenomaan ihmisten henkiin ja terveyteen, ja olla asteeltaan vakavaa, eikä mahdollisuutta torjua uhkaa muilla, lievemmillä keinoilla ole.⁴⁹⁷ Sotilaalliset voimakeinot mahdollistava säännös sisältääkin siten sen soveltamisen rajoituksia, korostamalla muun muassa sivullisten oikeuksia ja heidän turvallisuuttaan⁴⁹⁸. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 10/2005 vp sisältää eriävän mielipiteen, jossa kritisoidaan sotilaallisten voimakeinojen käytön sallimista, sen mahdollistaessa asevoiman käyttämisen laajemmaltikin ”- - rauhan aikana viattomien sivullisten uhraamiseksi pakottavalta näyttävän terrorihyökkäyksen torjumiseksi - -” jolloin puututaan näiden sivullisten perusoikeussuojaan. Eriävässä mielipiteessä myös todettiin, ettei ihmishengen riistäminen ole edes pakkotilasäännöksen mukaan sallittua tahi oikeudenmukaista.⁴⁹⁹ Tämä pitää paikkansa. Mutta tällaisessa terroristisessa, laajaa tuhoa mahdollisesti aiheuttavassa tapauksessa kyse ei nähdäkseni ole vain ja ainoastaan pakkotilasta, vaan *ehdottoman välttämättömästä voimankäytöstä*, mitä pakkotila ei välttämättä ole⁵⁰⁰. EIS:n 2 artikla velvoittaa valtioita turvaamaan sen tuomiovaltaan kuuluvien ihmisten henkeä, velvoittaen samalla pidättäytymään tahallisesta ja laittomasta hengen riistämisestä. Tähän myös perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan PeVL 23/2005 vp (s. 2-3) todeten, ettei elämän riistäminen ole sopimuksen 2(2) artiklan a) kohdan perusteella sopimuksen vastaista voimankäytön ollessa ”- - ehdottoman välttämätöntä kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta.”⁵⁰¹

5.2.3.1 Case lentokonekaappaus

Hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (187/2004 vp) annettiin sotilaallisten voimakeinojen käyttötarpeesta havainnollistava teoreettinen käytännön esimerkki, johon myös perustuslakivaliokunta

⁴⁹⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 59. Ks. myös EIT:n päätösperustelut tapaukseen *Kontrova v. Slovakia* (31.5.2007).

⁴⁹⁷ PeVL 23/2005 vp, s. 3/II. Ks. myös HaVM 11/2005 vp, s. 4/I. Lisäksi on huomioitava perustuslakivaliokunnan näkemys, että käytettäessä sotilaallista voimaa, tulee poliisin päättää niiden käytöstä ja johtaa niitä. Tällöin sotilasvirkamiehet eivät saa poliisin toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa (ks. myös PeVL 10/2005 vp). Tästä säädetäänkin laissa.

⁴⁹⁸ Lindstedt 2007, s. 1019.

⁴⁹⁹ PeVL 10/2005 vp, s. 5-6.

⁵⁰⁰ Luonnollisestikaan asiaan ei missään nimessä tule suhtautua kevyesti.

⁵⁰¹ Ks. myös HaVM 11/2005 vp, s. 2/I.

perusteluissaan⁵⁰² sittemmin viittasi. Esimerkkinä käytettiin terroristien haltuun ottamaa ilma-alusta, joka olisi tulossa Suomen ilmatilaan, tahi jo Suomen ilmatilassa ollut kone ”- - olisi poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa.” Kone voisi myös suunnata lentonsa kohti paikkaa, jossa valtion ylintä johtoa olisi koolla.⁵⁰³ Tällaisissa tapauksissa kone voitaisiin mahdollisesti ampua alas ennen kuin se saavuttaisi kohteensa, mikäli se olisi ehdottoman välttämätöntä⁵⁰⁴.

Ammuttaessa tuo kone alas puututtaisiin peruuttamattomalla tavalla koneessa olevien siviilien perusoikeuksiin – etenkin heidän oikeuteensa perustuslain 7 §:ssä taattuun oikeuteen elämään. Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi *Hidénin* mielestä kiinnittänyt lausunnoissaan riittävää huomiota kaapatussa koneessa olevien matkustajien oikeuksiin. *Hidén* myös totesi olevan suorastaan sinisilmäistä ajatella valiokunnan esittämien kannanottojen voivan jäädä ”jonkinlaisiksi kapseloiduiksi erikoistapauksiksi”, jotka eivät tulevaisuudessa vaikuttaisi millään tavalla myöhemmissä perustuslain tulkintatilanteissa koskien viranomaisten voimakeinovaltuuksia ja sivullisten oikeuksia koskevaa suojaa.⁵⁰⁵

Myös *Lavapuro* kysyy, ovatko valiokunnan kannantotot riittäviä osoittamaan, ”- - ettei perustuslakimme salli missään olosuhteissa sotilaallisten voimakeinojen käyttöä Suomen alueella siviileihin tavalla, joka väistämättä johtaa sivullisten menehtymiseen.”⁵⁰⁶ Hän jatkaa tämän olevan oikeudellisesti selvää valtiosääntömme perusperiaatteiden valossa, ja korostaa perustuslain 1.2 §:n ja 22 §:n merkitystä; valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeudet. Vaikkakin näkemys on oikea, johtaa täysin ehdoton tulkinta⁵⁰⁷ tilanteeseen, jossa suurempi määrä ihmisiä voisi menehtyä terroriteon seurauksena, kuin mitä menehtyisi ampumalla kaapattu kone alas. Tuolloin viranomaiset eivät nähdäkseni turvaisi PeL 22 §:n edellyttämällä tavalla tuon toisen, suuremman ihmisjoukon perus- ja ihmisoikeuksia. Käsillä oleva kysymys onkin moraalinen dilemma. Ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaava PeL 1.2 § puolestaan lienee taasen se, mikä

⁵⁰² Ks. PeVL 10/2005 vp ja PeVL 23/2005 vp. Myös *Juha Lavapuro* on käsitellyt tapausta ja sotilaallisten voimakeinojen käyttöä terrorismintorjunnassa väitöskirjassaan *Uusi perustuslakikontrolli* (2010; ks. erityisesti s. 260–266).

⁵⁰³ HE 187/2004 vp, s. 8/II.

⁵⁰⁴ Ks. edellä perustuslakivaliokunnan esittämät kriteerit.

⁵⁰⁵ *Lindstedt* 2007, s. 1019–1020.

⁵⁰⁶ *Lavapuro* 2010, s. 265–266.

⁵⁰⁷ *Lavapuro* katsoo, ettei asevoimien käyttö ole terrorismirikoksen estämiseksi oikeutettua suurenkaan ihmisjoukon pelastamiseksi, jos samalla riistetään sivullisen henki. Mielestäni näkemykseen tulee suhtautua kriittisesti.

perustuslakivaliokunnalle on aiheuttanut ”päänvaivaa”. Siksi se ei ole kyennyt, tahi halunnut, ottamaan selkeää kantaa koneen alas ampumiseen⁵⁰⁸.

Asiaa tulee tarkastella paitsi perustuslakimme, myös erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta⁵⁰⁹. Tarkasteltaessa onko sopimuksen 2 artiklaa rikottu terrorismirikoksen ehkäisemiseksi tai torjumiseksi, on kyse pitkälti kokonaisvaltaisuuden arvioinnissa nimenomaan käsillä olevassa yksittäistapauksessa. Kyse ei ole ainoastaan tapahtumista ja konkreettisista olosuhteista: merkitystä on myös lainsäädännöllisillä ja hallinnollisilla puitteilla⁵¹⁰. Kuolemaan johtavan voimankäytön on oltava ehdottoman perusteltua, ja todistustaakka voimankäytön välttämättömyydestä kuuluu valtiolle. Valtiolla ei myöskään ole niin sanottua harkintamarginaalia 2(2) artiklan soveltamisessa, vaan EIT arvioi voimankäytön ehdottoman välttämättömyyden itse objektiivisesti.⁵¹¹ Esimerkiksi tapauksessa *McCann*, jossa Iso-Britannian erikoisjoukkojen (SAS⁵¹²) voimankäyttö johti terrorismista epäiltyjen kuolemaan, EIT totesi seuraavaa:

*”In carrying out its examination under Article 2 (art. 2) of the Convention, the Court must bear in mind that the information that the United Kingdom authorities received that there would be a terrorist attack in Gibraltar presented them with a fundamental dilemma. On the one hand, they were required to have regard to their duty to protect the lives of the people in Gibraltar including their own military personnel and, on the other, to have minimum resort to the use of lethal force against those suspected of posing this threat in the light of the obligations flowing from both domestic and international law.”*⁵¹³

5.3 Muut poikkeukselliset olot

5.3.1 Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt

Rajaturvallisuuteen kohdistuvat häiriöt voivat olla luonteeltaan senkaltaisia, etteivät ne johda kriisilainsäädännön soveltamiseen. Esimerkiksi hallitsemattoman maahantulon voidaan todeta

⁵⁰⁸ Ylipäätään perus- ja ihmisoikeusasiantuntijat ovat lievästi kritisoineet perustuslakivaliokuntaa siitä, ettei se ole ”kieltänyt” voimakeinojen käyttöä ja teoreettista koneen alas ampumista kaikissa olosuhteissa. Lopulta viime kädessä perustuslakivaliokunta tulkitsee itse perustuslakia, eikä se ole sidottu kuulemiensa asiantuntijoiden esittämiin näkemyksiin.

⁵⁰⁹ Lievää kritiikkiä voinee esittää myös yleisesti sitä kohtaan, että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin näemmä viitataan perusteltaessa valtion tekemiä perus- ja ihmisoikeuslainlyöntejä, mutta silloin kun – kärjistetysti ilmaisten – sopimus mahdollistaa valtion tekemään tarvittavia, välttämättömiä toimenpiteitä, tuntuu ihmisoikeussopimuksen tarkastelu helposti kärkeäimiltä kriitikoilta unohtuvan perustuslain ohella. Toisaalta syytä on myös muistaa, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat ainoastaan minimitason, jonka on perus- ja ihmisoikeuksien osalta täyttyttävä: kansallisella sääteilyllä oikeuksia voidaan viedä pidemmälle. Lisäksi EIS:n 53 artikla, johon katsotaan sisältyvän ns. heikennyskiellon, tulee huomioida: artikla edellyttää, ettei mikään sopimuksen kohta saa rajoittaa tai loukata sopimusosapuolen kansallisessa lainsäädännössä turvattuja tai kansainvälisessä sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

⁵¹⁰ Ks. esim. *Huuhvanainen v. Finland* (24.9.2007); kokonaisarvioinnissa huomioon tulee ottaa esimerkiksi myös se, kuinka operaatio on suunniteltu ja sen valvonta toteutettu.

⁵¹¹ *Pellonpää* 2012, s. 318–319 ja 327–328. Ks. myös *McCann and Others v. the United Kingdom* (27.9.1995), erityisesti kohdat 192–214.

⁵¹² *Special Air Service*, Iso-Britannian maavoimien erikoisjoukko.

⁵¹³ *McCann and Others v. the United Kingdom* (27.9.1995), kohta 192.

olevan tällainen uhkakuva. Myös erilaiset poikkeukselliset tilanteet, vakavatkin, ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä tulee selvitä normaaliolojen lainsäädännöllä. Tarkastelen lyhyesti hallitsematonta maahantuloa, ja poikkeuksellisenä tilanteena problematisoin ”vihreiden miesten” tapausta.

5.3.1.1 Hallitsematon maahantulo

Hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp, s. 22–23) todetaan, ettei poikkeuksellisen laajamittainen maahantulo, jonka esimerkiksi suuronnettomuus tai luonnonkatastrofi tahi aseellinen konflikti Suomen lähialueilla aiheuttaa, *lähtökohtaisesti* täytä poikkeusolojen kriteerejä. Esityksessä mainitaan laajamittaista maahantuloa koskevia säädöksiä sisältyvän muun muassa ulkomaalaislakiin (301/2004) sekä kotouttamislakiin eli maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999). Myös rajavartiolain (578/2005) säännöksillä todetaan olevan merkitystä. Esityksessä kuitenkin todetaan, että mikäli laajamittainen maahantulo liittyy johonkin valmiuslaissa mainittuun poikkeusolojen kriteerit täyttävään tapahtuvaan, kuten esimerkiksi aseelliseen hyökkäykseen tai sen uhkaan tahi lähialueella tapahtuneeseen suuronnettomuuteen, voitaisiin myös valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia soveltaa⁵¹⁴. *Staffans* toteaa perustellusti maahanmuuton ja turvallisuuden kuuluvan läheisesti yhteen: valtiolla on velvollisuus suojella itseään ja omaa väestöään, jolloin myös ja turvallisuuspunninta maahanmuuttopoliittisilla toimenpidealueilla on itsestään selvää⁵¹⁵.

Laitonta maahantuloa voidaan hyödyntää sodankäynnin taktiikkana: suuntaamalla suuren määrän laittomia maahantulijoita toiseen valtioon, painostava valtio pyrkii aiheuttamaan sekasortoa sekä järkyttämään kohdemaan taloutta, samalla tarkoituksenaan hyödyntää myös välillisesti syntynyttä sekasortoa hyökkäysedellytysten luomiseksi. Samaten suureen maahantulijajoukkoon voidaan soluttaa mahdollisesti myös erikoisjoukkoja, rikollisia ja terroristeja, joita voidaan käyttää osaltaan sekasorron luomiseksi – erikoisjoukkoja puolestaan voidaan pyrkiä lisäksi hyödyntämään myöhemmässä vaiheessa sotilasoperaatioihin.⁵¹⁶

Suomeen ei kohdistu käytännössä pakolaisvirtoja eikä myöskään laitonta maahanmuuttoa. Osaltaan Suomen ja Venäjän välinen tehokas rajayhteistyö on minimoinut laittoman

⁵¹⁴ HE 3/2008 vp, s. 26/I.

⁵¹⁵ *Staffans* 2010, s. 253. Osaltaan tähän liittyen *Nuotio* toteaa (2010, s. 3) Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden tehostamisen kasvattavan tarvetta vahvistaa turvallisuusrakenteita unionissa, jolloin vastavuoroisesti myös paine perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamiseen kasvaa.

⁵¹⁶ *Kenttäohjesääntö* 2008, s. 76.

maahantulon riskin. Lisäksi esimerkiksi *Potemkina* esittää, että verrattuna muihin rajoihin Euroopan unionin alueella, ”- - *the Russian-Finnish border is relatively quiet and easy to guard. It is situated beyond the main routes of illegal trafficking, and, therefore, few people cross the border illegally.*”⁵¹⁷ Mikäli Suomeen alkaisi kohdistua laajamittaista laitonta maahanmuuttoa tahi hallitsematonta pakolaissiikennettä, voidaan sen torjumiseksi ja estämiseksi esimerkiksi sulkea rajavartiolaiton 16 §:n nojalla väliaikaisesti rajanylityspaikat. LRVL 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, jos sen katsotaan olevan välttämätöntä yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tahi kansanterveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Tarvittavista välittömistä toimenpiteistä päättää sisäministeriö, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Mikäli ihmisvirta tulisi Schengen-alueen sisältä, voi valtio myös palauttaa rajavalvonnan sisärajoille rajavartiolaiton 15 §:n nojalla. Sisäraajavalvonnan palauttaminen mahdollistetaan myös Schengenin rajasäännösten⁵¹⁸ III osaston 2 luvussa. Säännösten 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti rajavalvonta voidaan palauttaa, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava vaara⁵¹⁹. Rajavalvonta sisärajoille voidaan palauttaa enintään 30 vuorokauden ajaksi, paitsi jos vakava vaara kestää pidempään kuin 30 vuorokautta. Tällöin valtion tulee ilmoittaa menettelystä ennakoitavissa tapauksissa säätelevän 24 artiklan 1 kohdan alakohdan d mukaan suunniteltu rajavalvonnan palauttamisen päivämäärä ja kesto. Mikäli jäsenvaltion yleinen järjestys tai sisäinen turvallisuus vaatii toteuttamaan kiireellisiä toimia, voi valtio säännösten 25 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeuksellisesti palauttaa sisäraajavalvonnan välittömästi. 23 artiklan 1 kohdan mukaan väliaikaisen sisäraajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä ottaen vaara ja sen vakavuus huomioon. Jäsenvaltion on ilmoitettava välittömästi sisäraajavalvonnan palauttamisesta muille jäsenvaltioille, Euroopan unionin komissiolle sekä parlamentille.

Myös pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 9 artiklan mukaan sopimusvaltio voi sodan aikana tai muiden vakavien poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa, selvittäessään onko asianomainen todella pakolainen, ryhtyä väliaikaisiin toimenpiteisiin tiettyyn henkilön nähden, mikäli valtio katsoo kyseisten toimenpiteiden olevan välttämättömiä valtion turvallisuuden kannalta.

⁵¹⁷ *Potemkina* 2005, s. 167.

⁵¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

⁵¹⁹ LRVL 15 § viittaa säännösten 2 luvun säännöksiin.

Maahantulosta normaalioloissa säädetään ulkomaalaislain 2. luvussa. Ulkomaalaisen⁵²⁰ maahantulo voidaan evätä lain 11 §:n (muutoslaki 1214/2013) 1 momentin 5 kohdan nojalla, mikäli hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Lain 9. luvussa säädetään puolestaan maasta poistamisesta. Lain 148 §:n 1 momentin 10. kohdan mukaan henkilö voidaan *käännyttää* hänen aikaisemman toimintansa perusteella, tai mikäli on perusteltu syy epäillä hänen ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan. Samaten henkilö voidaan *karkottaa* UlkomL 149 §:n 1 momentin 4. kohdan nojalla, mikäli hän on ryhtynyt, taikka hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.⁵²¹ Myös unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on UlkomL 156 §:n (muutoslaki 360/2007) mukaan, ettei heidän katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden nojalla tulee perustua todelliseen, välittömään ja riittävän vakavaan uhkaan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. UlkomL 168 §:n (muutoslaki 360/2007) 1 momentin nojalla unionin kansalainen voidaan karkottaa, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta lain 156 §:ssä säädetyin edellytyksin⁵²².

Ulkomaalainen voidaan myös ottaa säilöön UlkomL 121 §:n (muutoslaki 813/2015⁵²³) nojalla. Henkilö voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella säädöksen 1 momentin 6. kohdan mukaisesti ottaa säilöön, mikäli on perusteltua aihetta olettaa hänen muodostavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle hänen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen⁵²⁴. Säilöön

⁵²⁰ Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavien henkilöiden sekä näiden perheenjäsenten maahantulon edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 10. luvussa, kun maahantulo perustuu unionin säännöksiin vapaasta liikkuvuudesta.

⁵²¹ Janne Liikavainio on tehnyt Itä-Suomen yliopistoon pro gradu -tutkielman aiheenaan ”*Ulkomaalaisen käännyttäminen ja maahantuloikiellon perusteet sekä rajatarkastusviranomaisen harkintavalta*” (2012).

⁵²² EIT on käsitellyt ulkomaalaisten karkottamista yleisen turvallisuuden ja järjestyksen näkökulmasta esimerkiksi tapauksissa *Saadi v. Italia* (28.2.2008) ja *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta* (15.11.1994). Molemmissa tapauksissa em. valtiot halusivat karkottaa henkilöt (kantajat), joiden katsottiin muodostavan vaaran yhteiskunnalle ja valtion turvallisuudelle. Kantajat vastustivat karkotusta vedoten EIS:n 3 artiklaan, peläten joutuvansa kidutetuksi vastaanottajamaassa. Tapauksessa *Chahal* Iso-Britannia halusi karkottaa tämän Intiaan, sillä häntä epäiltiin Intian pääministerin murhan suunnittelusta. Häntä ei kuitenkaan tuomittu mainitusta rikosepäilystä; Iso-Britanniassa Chahal oli saanut yksittäisistä väkivaltarikoksista tuomiot. Tapauksessa *Saadi* kantaja puolestaan tuomittiin Tunisiassa poissaolevana terrorismirikoksesta 20 vuoden vankeuteen tehdystä rikoksesta (ks. päätöksen kohta 144), jonka jälkeen Italia katsoi Saadin muodostavan uhkan Italian kansalliselle turvallisuudelle, ja aikoi karkottaa tämän Tunisiaan. EIT kuitenkin ratkaisi molemmat tapaukset kantajien eduksi ja korosti näin valtioiden vastuuta ja todistustaakkaa sekä yksilön turvallisuutta. Ks. *Staffans* 2010, erityisesti s. 266–267.

⁵²³ Ulkomaalaislain muutoslaki 813/2015 tuli voimaan 1. heinäkuuta 2015. Hallituksen esityksen (HE 172/2014) mukaan yhtenä lain tarkoituksena on täsmentää säilöön ottamisen edellytyksiä sekä ilmoitusvelvollisuutta.

⁵²⁴ Säilöön ottamisen edellytyksenä on, etteivät UlkomL 118–120 §:ssä (muutoslaki 813/2015) tarkoitetut turvaamistoimet ole riittäviä. Lain 117 a §:n mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä henkilön maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistamisen valvomiseksi. Lain 118 §:n 1 momentin nojalla ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä taikka

ottamisesta päättää lain 123 §:n 1 momentin mukaan poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai Suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies ja Rajavartiolaitoksessa pidättämisen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies.

Ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetään maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa; mikäli maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisen suuri, eikä maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ole mahdollista tavallisessa menettelyssä, voi valtioneuvosto päättää yleisistunnossaan, että maahantulijat voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kotouttamislain 19 b §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen, mikäli maahantulon edellytykset tai maahantulijoiden henkilöllisyys ovat epäselvät. Viranomaisten tulee suorittaa maahantulijoiden rekisteröinti viipymättä. Hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi myös todetaan ulkomaalaislain tilapäistä suojelua koskevien säännösten (109–111 §) soveltamisen olevan mahdollista. Ulkomaalaislain 109 §:n 1 momentin mukaan tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälistä suojelua tarvitsevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole mahdollista esimerkiksi maassa tapahtuneen aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen tahi ympäristökatastrofin vuoksi, jonka seurauksena maassa on tapahtunut joukkopako.

5.3.1.2 Case vihreät miehet

Mitä lainsäädäntöä Suomessa sovellettaisiin tapauksessa, jossa Itä-Ukrainassakin nähtyjä ”vihreitä miehiä”⁵²⁵ ilmaantuisi valtion maaperälle, vaikkapa rajan tuntumaan vanhoille, jo käytöstä poistetuille raja-asemille? Tällaisessa teoreettisessa skenaariossa kyseiset ”vihreät miehet” olisivat onnistuneet ylittämään rajan huomaamatta. Tulisiko kyseeseen aluevalvontalain, rikoslain tai jonkin muun lain säännökset? Katsottaisiinko näiden ”vihreiden miesten” esimerkiksi olevan terroristeja?

Rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin mukaan rikosentekijällä on terroristinen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on esimerkiksi 1 momentin 1 kohdassa säädetyllä tavalla aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin. Mikäli ”vihreiden miesten” toiminnan katsottaisiin esimerkiksi

vastaanottokeskuksessa määräajoin. 119 §:n nojalla ulkomaalainen puolestaan voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja -lippunsa viranomaisten haltuun, taikka ilmoittamaan paikka, josta hän on tavoitettavissa. Ulkomaalainen voidaan myös lain 120 §:n 1 momentin nojalla velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan.

⁵²⁵ *Ilta-Sanomat*, 26.8.2014.

täyttävän jonkin edellä mainituista kriteereistä, tulisivat rikoslain 34 a luvun säädökset kyseeseen.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:n mukaisesti poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä⁵²⁶. Myös sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää virka-apua annettaessa, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Rikoslain 34 a luvun säädösten soveltamisen puolesta ”vihreiden miesten” tapauksissa puolesta puhuu myös hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp, s. 8-9), jonka mukaan rikoslain 34 a luvun säännöksissä luetelluissa teoissa tekijöinä eivät voi olla minkään valtion sotilaat, jotka asepujensa perusteella kyettäisiin tunnistamaan vieraan valtion asevoimiin kuuluviksi – heihin sekä vieraan valtion sotilaiden tahi asevoimien muodostamaan uhkaan laajemminkin sovelletaan aluevalvontalain säännöksiä⁵²⁷. Toisin sanoen, mikäli nämä vihreät miehet eivät olisi tunnistettavissa vieraan valtion asevoimiin kuuluviksi, sovellettaisiin heihin terroristilainsäädäntöä⁵²⁸.

Rajavartiolaitos ei voi sotilaallista virka-apua poliisille tällaisessa tapauksessa antaa, sillä rajavartiolain 77 a §:n mukaan kyseistä virka-apua voidaan antaa vain Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä. Näin ollen, mikäli sotilaallista virka-apua tarvitaan, tulee kääntyä puolustusvoimien puoleen⁵²⁹. Toisaalta rajavartiolain 21 §, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen suorittamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen poliisin toimenpiteistä, mahdollistaa laitoksen suorittamaan kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

⁵²⁶ Ks. myös PeVL 9/2014 vp.

⁵²⁷ Näin myös vieraan valtion sotilasajoneuvon, valtionaluksen ja valtionilma-aluksen kohdalla. Tunnistamatonta ilma-alusta pidetään sotilasilma-aluksena, kunnes toisin osoitetaan. Miehitämatonta ilma-alusta pidetään aina sotilasilma-aluksena. (HE 187/2004 vp, s. 9/I.)

⁵²⁸ Sinänsä harkittavaksi tulisi ”vihreiden miesten” status myös heidän mahdollisesti käytössään olevan kaluston näkökulmasta: hallituksen esityksessä aluevalvontalaiksi (HE 38/2000 vp) todetaan, että sotilasajoneuvolla tarkoitetaan AlueVL 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan sotilaallisin tunnuksin varustettua tai selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa. Näin ollen voitaisiin kysyä, voitaisiinko ”vihreiden miesten” katsoa ajoneuvonsa perusteella olevan vieraan valtion sotilaita (eikä esimerkiksi terroristeja), mikäli ajoneuvon katsottaisiin olevan ”selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettu tai varustettu valtiolle kuuluva ajoneuvo”? Mikäli näin, voitaisiin heihin mahdollisesti nähdäkseni soveltaa aluevalvontalain eikä rikoslain säännöksiä.

⁵²⁹ Toisaalta voisi pohtia, voisiko Rajavartiolaitos antaa käytännössä sotilaallista virka-apua puolustusvoimille; poliisi pyytäisi sotilaallista virka-apua puolustusvoimilta, ja puolustusvoimat pyytäisi sitä Rajavartiolaitokselta rajavartiolain 77 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla. Käytännössä tämä kuitenkin edellyttäisi, ettei puolustusvoimilla olisi sillä hetkellä käytettävissään sellaista kalustoa, henkilövoimavaroja tai erityisasiantuntijapalveluita, joita Rajavartiolaitoksella juuri kyseisellä hetkellä olisi.

ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei viipymättä voi suorittaa. Tällöin voitaisiin suorittaa ainakin poliisilain 2 luvun 12 §:n mukainen turvallisuustarkastus⁵³⁰. Rajavartiolaitoksen käyttämät *sotilaalliset* voimakeinot ovat kuitenkin lähtökohtaisesti käytännössä poissuljettuja esitetyssä tapauksessa.

Mikäli Suomen maaperällä alkaisi laajoilla alueilla näkyä outoihin univormuihin sonnustautuneita aseistettuja joukkoja, ”vihreitä miehiä”, voidaan esimerkiksi *Hannikaisen* näkemyksen mukaan jättää noudattamatta myös valtion allekirjoittamien ja ratifioitujen ihmisoikeussopimusten säädöksiä. Vastaavissa tapauksissa noudattamatta jätetään esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 12 ja 17 artiklaa, joista ensimmäinen kieltää puuttumasta mielivaltaisesti kenenkään yksityiselämään ja jälkimmäinen turvaa oikeutta omaisuuteen.⁵³¹ Lisäksi liikkumisvapautta turvaavaa 13 artiklaa rajoitetaan useimmiten. Artiklaa 2 on huomattavasti vaikeampaa jättää noudattamatta sen turvassa yhdenvertaisuuden, jonka vuoksi sitä rajoittaessa perustelut on formuloitava poikkeuksellisen tarkasti.

5.3.2 Normaaliajan vakavat häiriötilanteet

Yhteiskuntaamme kohdistuu useita uhkia, jotka eivät laukaise kriisilainsäädännön soveltamista, eivätkä siten myöskään johda poikkeusoloihin. Tällaisia normaaliolojen häiriötilanteita löytyy kattavasti muun muassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta⁵³² sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta⁵³³, ja niitä ovat muun muassa sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen sekä esimerkiksi suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet sekä ympäristöuhkat. Myös terrorismin katsotaan kuuluvan normaaliolojen häiriöihin, mutta tässä tutkimuksessa olen käsitellyt sitä erikseen sen luonteesta johtuen.

Normaaliajan vakavista häiriötilanteista säädetään myös muussa lainsäädännössä kuin pelkästään kriisilainsäädännössämme⁵³⁴. Hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi (HE

⁵³⁰ PoliisiL 2:12.1 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen ja muun henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa, mitä henkilöllä on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

⁵³¹ *Helsingin Sanomat*, 24.5.2015.

⁵³² VNpp 16.12.2010.

⁵³³ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

⁵³⁴ Hallituksen esityksessä asevelvollisuuslaiksi (HE 187/2006 vp, s. 57/I) todetaan normaaliajan vakavia häiriötilanteita koskevaa lainsäädäntöä löytyvän myös muualta lainsäädännössä: esimerkiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992; muutos 688/2005) 1 §:ssä on käsite poikkeusoloihin verrattavissa oleva vakava häiriö. Kumotun

3/2008 vp) todetaan, että esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa pyritään soveltamaan mahdollisimman pitkälti pelastuslain (379/2011) säännöksiä, sillä laissa säädettyjen toimivaltuuksien katsotaan riittävän myös laajamittaisiin onnettomuuksiin, eikä poikkeusvaltuuksia lähtökohtaisesti siten tarvita. Toimivaltuuksien sijoittuminen normaaliolojen lainsäädäntöön on perusteltua myös siinä mielessä, että suuronnettomuustilanteiden äkillisyys edellyttää käytännössä tarpeellisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Erityisen vakavat suuronnettomuudet voivat kuitenkin edellyttää myös kriisilainsäädännön säädösten käyttöä, kuten esimerkiksi ValmL 33 §:ssä säädettyjä oleskelu- ja liikkumisrajoituksia alueilla, joiden katsotaan olevan terveydelle haitallisia. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi esimerkiksi tartuntatautien ehkäisyyn liittyvien säännösten sisältyvän tartuntatautilakiin (583/1986), jonka lisäksi myös terveydensuojelulaki (763/1994) voi tulla sovellettavaksi⁵³⁵. Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi, mikäli Suomea uhkaa hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti, jonka torjumiseksi tartuntatautilain säännökset eivät ole riittäviä.⁵³⁶ Normaaliolojen häiriötilanteissa Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet rajoittuvat siten virka-apuun rajavartiolain 77 §:n mukaisesti siltä osin, kuin ne eivät kuulu laitoksen tehtäväkuvaan.

5.4 Tiedustelulainsäädäntö – nyt?

Pohdin tässä kohtaa lyhyen tiiviisti Suomessakin viime aikoina pinnalla ollutta keskustelua tiedustelulainsäädännöstä⁵³⁷. Kyseisellä keskustelulla ja mahdollisella tiedustelulailla on työhön lukuisia liittymäpintoja, kuten kysymykset viranomaisten toimivaltuuksista sekä yksilöiden perusoikeuksista, ennen kaikkea yksityisyyden suojasta. Lisäksi nyky-yhteiskuntaamme riivaavat verkossa tapahtuva rikollisuus, terrorismi ja jopa kybersodankäynti ovat tämän päivän keskeisiä uhkakuvia – ja kyse ei todellakaan ole pelkästä turvallisuushysteriasta.

Myös Suomessa on pohdittu, tulisiko maahan laatia tiedustelulainsäädäntö. 13.12.2013 työnsä aloittanut tiedonhankintalakyöryhmä esitti tammikuussa 2015 luovuttamassaan mietinnössä harkittavaksi, että hallitus käynnistäisi tarvittavat toimenpiteet tiedustelua koskevan säädösperustan luomiseksi niin siviili- kuin sotilastiedustelullekin. Tiedustelulla pyritäisiin

viestintämarkkinalain (393/2003) 90 §:ssä puolestaan käytettiin käsitettä normaaliolojen häiriötilanteet; nykyisin vastaava sanamuoto löytyy tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 243 §:n 1 momentin 14 kohdasta, 276 §:n 2 momentin 1 kohdasta, 279 §:n 2 momentista sekä 281–282 §:stä.

⁵³⁵ Hallituksen esityksessä todetaan, että tartuntatautilakia sovelletaan tartuntatautilanteissa, mutta terveydensuojelulaki tulee sovellettavaksi, mikäli taudinaiheuttajaa ei tiedetä. Lisäksi poliisilain 2. luvun 8 §:n nojalla poliisimies voi eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetyn paikan tai alueen tahi kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden vuoksi tarpeen.

⁵³⁶ HE 3/2008 vp, s. 22–23; ks. myös OMKM 2005:2, s. 34.

⁵³⁷ En kuitenkaan tässä käsittele aihetta laajasti vaikka haluaisinkin, aiheen itsessään ollen niin laaja, että siitäkin saisi oman työnsä.

ennen kaikkea kansallisen turvallisuuden parantamiseksi ja maata kohdistuvien hyökkäysten ennaltaehkäisemiseen. Perusteluna tiedustelulainsäädännön tarpeelle käytetään osaltaan faktaa, että nykyisin sodankäyntiä ja vakoilua tapahtuu merkittävässä määrin verkossa: hyökkäyksiä kohdistetaan tietoliikenteeseen, energiantuotantoon ja muuhun teknologiseen infrastruktuuriin. Pahimmillaan kybersodankäynti- tai terroristihyökkäykset voivat lamauttaa koko yhteiskunnan.⁵³⁸

Sotilasviranomaisten kohdalla tilanne on mielenkiintoinen: puolustusvoimista annetun lain (551/2007) esitöiden mukaan tiedonhankinta on osa puolustusvoimien tehtäviä, mutta tiedustelusta ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista ei ole erikseen säädetty⁵³⁹. Näin ollen Suomella ei ole niin sotilas- kuin siviilitiedustelulainsäädäntöäkään. Vallitsevaa tilannetta on syytä pitää epätydyttävänä niin viranomaisten toimivaltuuksien kuin oikeusvaltioperiaatteenkin kannalta: vaikka mahdollinen tiedustelulainsäädäntö on nähty eräänlaisena ”mörköinä” ihmisoikeusaktivistien keskuudessa, varmistaisi erillisen tiedustelulainsäädännön säätäminen kuitenkin osaltaan myös oikeusvarmuutta. Säädetävässä lainsäädännössä tulisi määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti viranomaisille myönnettävät toimivaltuudet, niiden käytön edellytykset sekä niiden rajat.

Yksityisyys kuuluu länsimaisten oikeusvaltioiden ytimeen – kyse on oikeudesta olla ”näkymätön”, valtion valvonnan ulottumattomissa ja sen kontrollin ulkopuolella.⁵⁴⁰ Yksityisyyttä ja luottamuksellista viestintää suojaavat muun muassa PeL 10 §, EIS:n 8 artikla ja KP-sopimuksen 17 artikla. Perustuslakimme 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Tästä loukkaamattomuudesta huolimatta säännöksen 3 momentti sisältää lakivarauksen, joka mahdollistaa lailla säätämään välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. PeL 10 §:ssä taattu luottamuksellisen viestinnän suoja ei siis

⁵³⁸ Aluevalvontalain (755/2000) 34 §:n mukaan puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan säännöksen 2 momentin 4 kohdan mukaan vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää. Esitänkin seuraavan kysymyksen: jos aluevalvontalaissa kerran säädetään sotilasviranomaisten tehtäviksi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tiedustelun ja elektronisen häirinnän estämiseksi, parantaisiko mahdollinen tiedustelulaki niin viranomaistoimien oikeudellisia raameja kuin myös samalla oikeusturvaa ja toiminnan laillisuutta?

⁵³⁹ Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö, 2015.

⁵⁴⁰ Heiskanen 2013, s. 620; käytettäessä kuuluisaa ”rehellisillä ihmisillä ei ole mitään salattavaa” -perustelua pyritään viranomaisten toimivaltuuksien kasvattamiseen. Mutta todellinen tarve on perusteltava jollain tavalla, ja jos tuo lakoninen perustelu auttaa asiaa, viranomaiset varmasti siihen tukeutuvat. Esitettäköön lyhyt vertaus: lentokentällä viranomaiset saavat tehdä tarkastuksen niin meille kuin omaisuudellemmekin. Samalla logiikalla viranomaisilla olisi kärkehtäen oikeus myös tutkia viestimme, mikäli olisi perusteltu, vakava ja aiheellinen syy epäillä rikosta.

ole nytkään poikkeukseton: pakkokeinolain 10. luku mahdollistaa salaisten pakkokeinojen käyttämisen. Poliisilain 5. luku puolestaan mahdollistaa salaisen tiedonhankinnan. Lisäksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa yksityisyyteen puuttuminen kansallisen ja yleisen turvallisuuden nimissä on sallittua – näin siitä huolimatta, vaikka yksityisyyden suojan katsotaan olevan loukkaamaton oikeus. Tiedonhankintalakityöryhmäkin kuitenkin korostaa erityisesti luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojan merkitystä lainvalmistelussa.

EIS:n 8 artikla turvaa oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät tuohon oikeuteen saa puuttua, paitsi kun laki sen sallii. Lisäksi puuttumisen edellytyksenä on sen välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Ihmisoikeussopimus asettaa siten oikeuteen puuttumiselle kolme ehtoa; puuttumisen tulee olla laissa sallittu, sen on turvattava artiklassa asetettuja etuja sekä sen on oltava välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa⁵⁴¹. EIT katsoi esimerkiksi tapauksessa *Weber ja Saravia*⁵⁴², ettei Saksan valtio ollut loukannut tiedustelutoiminnallaan ja verkkovalvonnallaan EIS:n 8(2) artiklaa⁵⁴³.

KP-sopimuksen 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Artiklassa kielletään siten mielivaltainen ja laitton puuttuminen, jolloin sopimus mahdollistaa tiedustelun, kunhan siitä säädetään lailla ja sille on riittävät ja asialliset perusteet. Käytännössä tässäkin tapauksessa on kyse välttämättömyydestä.

Esimerkiksi *Lavapuro* on kritisoinut⁵⁴⁴ hankkeen ja tiedustelulain olevan ensimmäisiä ehdotuksia perusoikeussuojan laskemisesta, jotta valvontavälineitä ja kyberturvallisuutta voitaisiin edistää. Muun muassa puolustusvoimille esitetty oikeus ulkomaanvakoiluun

⁵⁴¹ Ks. myös Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 51–56.

⁵⁴² *Weber and Saravia v. Germany* (29.6.2006).

⁵⁴³ Ihmisoikeustuomioistuin totesi aihetta tarkastellessaan osuvasti seuraavaa: "Nevertheless, in view of the risk that a system of secret surveillance for the protection of national security may undermine or even destroy democracy under the cloak of defending it, the Court must be satisfied that there exist adequate and effective guarantees against abuse." (*Weber and Saravia v. Germany*, 29.6.2006, kohta 106.)

⁵⁴⁴ "Verkkovalvonta uhkaa perusoikeuksia". Myös Sirpa Virta kokee verkkovalvonnan uhkaavan jopa avoimen julkishallinnon ja demokratian perusteita. Näin varmasti onkin, jos lainsäädäntöä ei laadita täsmällisesti ja viranomaisille myönnettäviä toimivaltuuksia tarkkarajaisesti, ja jos tiedusteluelimiä ei valvota parlamentaarisesti ja siviilihallinnolle alistettuna.

edellyttäisi käytännössä perustuslain muuttamista⁵⁴⁵. On syytä kuitenkin huomauttaa, että sotilastiedustelun kohteena eivät ole valtion omat kansalaiset, vaan ulkomaiset sotilasviranomaiset organisaatioineen, joita Suomen perustuslaki ei suoja⁵⁴⁶. Samaten ajoittain voinee hivenen varovaisesti kysyä, onko yksityisyyden suoja joissakin tapauksissa viety jopa liiallisen pitkälle?⁵⁴⁷ Joka tapauksessa yksityisyyden suojan ja mahdollisen tiedustelulainsäädännön välisen jännitteen voidaan sanoa olevan fundamentaalinen dilemma⁵⁴⁸.

5.5 Perusoikeussuojan heikkeneminen poikkeusoloissa

Hätätilaoikeuden nojalla suoritettavat toimenpiteet, jotka saattavat poiketa valtiosäännön säännöksistä⁵⁴⁹, tulee olla väliaikaisia ja ne voidaan oikeuttaa ainoastaan valtiosäännön toteuttamisedellytysten palauttamiseen tähtäävällä tavoitteella. Näillä toimivaltuuksilla toteutettavat toimenpiteet liittyvät ensinnäkin perusoikeuksiin ja toiseksi vallanjakoperiaatteeseen: ne mahdollistavat tiettyjen valtioelinten puuttumisen perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin, organisatoristen vaikutusten ilmetessä toimivallan siirtämisellä lainsäätäjältä toimeenpanoelimille. Hätätilavaltuudet voivat myös mahdollistaa eduskunnalle sellaisen toimivallan, jota valtiosääntö ei normaalioloissa sille salli.⁵⁵⁰ Myös perustuslaki antaa osaltaan vahvistusta perusoikeuksien rajoittamiselle maanpuolustuksellisten tarpeiden niin vaatiessa, maanpuolustuksen perustuessa perustuslain säädökseen. PeL 127 §:n 1 momentti määrää

⁵⁴⁵ Erityisesti tätä Lavapuro kritisoi toteamalla perusoikeuksien joutuen jyrätyksi, kun perustuslakia vaaditaan muutettavaksi. Perustuslain muuttamiseen ei tulekaan suhtautua kevyesti, perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain muuttamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti, ja vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain esityöt ilmentävätkin sen suhteellista pysyvyyttä (ks. esim. PeVM 10/2006 vp, s. 2-3 ja PeVM 5/2005 vp, s. 2/1). Toisaalta mikäli lainsäätävä katsoo esimerkiksi juuri tiedustelulainsäädännön olevan tarpeen, on perustuslakia tässä tapauksessa muutettava. Uskoakseni tiedustelulainsäädäntö käy läpi lukuisat parlamentaariset käsittelyvaiheensa, jolloin lainsäätävä omalta osaltaan osoittaa ottavansa vakavasti niin perustuslain pysyvyyden kuin ihmisten perusoikeudetkin.

⁵⁴⁶ Kuusela 2015, s. 7. Sotilastiedustelulle yksittäisten kansalaisten viestit sosiaalisine medioineen ovat päinvastoin suorastaan rasite kohdennetulle tiedustelutoiminnalle. Valtion omiin kansalaisiin kohdistuva tarkkailu olisi *siviilitiedustelua*; Suojelupoliisia ei myöskään kiinnosta yksittäisen kansalaisen sähköpostiviestit, vaan tiedustelu kohdistuu vakavien uhkien torjuntaan. Yksityisyyden suojaan perusoikeutena ei luonnollisestikaan suhtauduta kevytkenkäisesti, mutta turvallisuusympäristön muutos on aiheuttanut tosiasiallisia paineita erityisesti sotilastiedustelulle – siis ulkomaanvakoilulle.

⁵⁴⁷ Nähdäkseni on eräällä tapaa hivenen kyseenalaista syyttää viranomaisia ”turvallisuushysteriasta”, kun ajoittain – yleisesti ottaen ja puhuen – perusoikeuksien puolestapuhujat saattavat mahdollisesti syyllystyä omalta osaltaan lievään ”perusoikeushysteriaan”. Esimerkiksi Suomessa (sotilas)viranomaiset eivät ole syyllistyneet, ainakaan tietävästi, Yhdysvaltojen tavoin massatiedusteluun ja -urkintaan. Toisaalta nähdäkseni suomalaisten sotilasviranomaisten kaipaama oikeus ulkomaanvakoiluun on perusteltu sen kohdistuessa pitkälti tiettyihin tahoihin. Samaten nimenomaan ulkomaanvakoilu on perinteisesti ollut aluetta, josta kansallisella tasolla ei erikseen lainsäädäntöjä liiemmin ole laadittu. Siviilitiedusteluun puolestaan suhtaudun kriittisemmin ja varauksellisemmin.

⁵⁴⁸ Tähän lauseeseen pohdinta tiedustelulainsäädännön osalta tässä kohtaa päätettäköön. Tiedustelulain osalta argumentteja pystynee esittämään niin puolesta kuin vastaanakin asian ollessa äärimmäisen kompleksinen. Kysymys onkin pitkälti loppupeleissä yksilöiden subjektiivisista näkemyksistä: siitä, kuinka pitkälle kukin on valmis omia oikeuksiaan rajoittamaan turvallisuuden nimissä – ja samalla nousee kysymys siitä, mikä koetaan (subjektiiviseksi) turvallisuudeksi ja minkä sitä katsotaan uhkaavan.

⁵⁴⁹ Tuori viittaa tällä valtiosäännön murtamiseen ja valtiosäännön suspensioon.

⁵⁵⁰ Tuori 1988, s. 8-9.

jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudeksi osallistua isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä laissa säädetyllä tavalla.⁵⁵¹

Perusoikeussuojan voidaan katsoa tiivistetyksi heikentyvän kriisi- ja poikkeusoloissa seuraavankaltaisesti: ensinnäkin perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia voidaan säätää jo normaalioloissa perusoikeusrajoitusten yleisten oppien asettamisessa rajoissa⁵⁵². Toiseksi, kriisiaikana oikeuksiin voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia lailla, mikäli se on välttämätöntä Suomeen kohdistuvan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Tällaisiin tilanteisiin voidaan varautua jo ennakoivasti normaaliolojen aikana rajoituksia säätämällä, mutta ne voidaan ottaa käyttöön ainoastaan PeL 23 §:n luettelemissa tilanteissa. Kolmanneksi, kriisin aktualisoiduttua jo säädetyt rajoituksia ja valtuuksia voidaan laajentaa entisestään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaisessa tilanteessa perustuslaista tulevat rajoitukset vaativat rajoituksilta tilapäisyyttä sekä yhdenmukaisuutta ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁵⁵³ Rajoitettaessa perusoikeuksia on luonnollisesti huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä⁵⁵⁴.

Saraviita toteaa perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen vaikeneman siitä, voidaanko kriisitilan aikana säädettävien eduskuntalakien osalta sivuuttaa normaaliolojen lainsäädännölliset delegointikiellot. Tässä yhteydessä hän puhuu lakivarauksettomien perusoikeuksien rajoittamisesta ja lakivarausjärjestelmästä sekä PeL 80 §:n delegointisäännöstöstä.⁵⁵⁵ Hän katsoo, että delegointikiellot pätevät myös kriisioloissa. *Saraviidan* näkemys on varmasti lain näkökulmasta katsottuna oikea ja varmaan myös lainsäätäjän tarkoitus. Olen kuitenkin taipuvainen olemaan siitä silti tietyllä tapaa hivenen eri mieltä. Uskoakseni perusoikeusuudistuksen yhteydessä lainsäätäjä ei nimenomaisesti ole halunnut ottaa kyseessä olevaan kysymykseen kantaa, mahdollistaen siten samalla joustavuuden kriisiolojen lainsäätämistyössä. Ei myöskään voi olla niin, että perustuslain tarkoituksena on

⁵⁵¹ *Viljanen* 2011, s. 185.

⁵⁵² *Husa ja Jyränki* kuvailevat (2012, s. 404) omien sanojensa mukaisesti ”tavallisesta hieman poikkeavalla tavalla” joustaviksi oikeusnormeiksi niitä perusoikeuksia, joita voidaan lailla rajoittaa. Tämä joustavuus ei kuitenkaan merkitse, ettei kyseisillä säädöksillä olisi oikeudellista merkitystä. Joustavuudesta voidaan nostaa esille myös perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 9/2010 vp, jossa todetaan, että perustuslain sääntelyn muutostarpeen taustalla oli sen tosiasian tunnustaminen, ”että erilaisissa kriisitilanteissa ehkä välttämättömien toimenpiteiden kirjosta johtuen niitä ennakoimaan pyrkivä lainsäädäntö muodostuu väistämättä jossain määrin yleispiirteiseksi tai joustavaksi” (PeVM 9/2010 vp, s. 8/II). *Lavapuro* puolestaan puhuu (*Länsineva* 2011, s. 343) managerialismista perus- ja ihmisoikeuksien tulkintadoktriinien yhteydessä: toisaalta katsotaan perusoikeusnormien olevan lähestulkoon ehdottoman sitovia, ja toisaalta ollaan valmiita joustamaan pitkältikin niiden sisällöllisistä vaatimuksista.

⁵⁵³ *Saraviita* 2005, s. 219.

⁵⁵⁴ Ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁵⁵⁵ *Saraviita* 2005, s. 219.

määritellä tyhjentävästi lainsäädäntöprosessin lopputuloksia, vaan lainsäädäntövallan käyttämisen tulee jäädä aitoa poliittista harkintaa⁵⁵⁶.

On myös muistettava rauhan aikaan säädetyn kriisilainsäädännön positiiviset aspektit. Vaikkakin kriisilainsäädännön mahdollistamien toimivaltuussäännösten soveltaminen johtaa lukuisiin perusoikeuksiin puuttumiseen ja rajoittamiseen, pyritään samanaikaisesti turvaamaan lukuisia muita perusoikeuksia. Samaten kriisilainsäädännöllä pyritään luomaan viranomaisten erityistoimivaltuuksille ja toiminnalle laillinen perusta myös poikkeuksellisissa oloissa. Mikäli lakeja ryhdyttäisiin säätämään vasta kriisin aikana painetilanteessa, voisivat laaditut säädökset sisältää oikeusturvan kannalta problemaattisia ratkaisuja, ja jopa mahdollisesti suoranaisia ylilyöntejä. Kirjaamalla toimivaltuudet ja niiden rajat mahdollisimman tarkasti lainsäädäntöön vahvistetaan oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia. *Lindstedt* kirjoittaa osuvasti maltillisuuden olevan perinne suomalaisessa lainsäädäntökulttuurissa, mutta samalla tulee muistaa maamme historia, joka on osoittanut oikeusturvan olevan todellisessa vaarassa sotatilanteen ollessa erityisen kriittinen. Tuolloin kyseessä voisivat olla ”*hätäiset, viranomaisvaltuuksia lisäävät lakimuutokset tahi lain rajoja hipovat viranomaistoimet*”.⁵⁵⁷

Rajoittamalla perus- ja ihmisoikeuksia, jätetään noudattamatta myös ihmisoikeussopimuksien määräyksiä. Kansainvälisillä velvoitteilla on huomattava merkitys perusoikeusrajoitusten osalta. Hierarkiatasostaan riippumatta ne ovat kansallista lainsäädäntöä vahvempia, jolloin niistä ei voida poiketa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä syylistymättä kansainvälisoikeudellisen velvoitteen loukkaukseen.⁵⁵⁸ On huomioitava, että kansallisille toimijoille jää merkittävästi liikkumavaraa oikeuksien määrittämisessä ja rajoittamisessa. Ihmisoikeussopimukset nimittäin määrittävät vain kansainvälisen oikeuksien minimin perus- ja ihmisoikeuksille.⁵⁵⁹ Samaan aikaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen 53 artiklassa säädetty heikennyskielto estää sopimusosapuolten heikentämästä oikeuksia, mikäli ne ovat kansallisesti tai kansainvälisessä sopimuksessa turvanneet laajemmat oikeudet, kuin mitä EIS turvaa.

⁵⁵⁶ Ks. *Viljanen* 2005, s. 1062. Myös Tuori on varoitellut ylikonstitutionalisoitumisesta. Varoitus on syytä ottaa vakavasti, sillä kaiken poliittisen harkinnan poistaminen lainsäädäntövallan käytön kohdalla johtaa väistämättä umpikujaan.

⁵⁵⁷ *Lindstedt* 2007, s. 1034–1035 ja *OMKM* 2005:2, s. 42–43.

⁵⁵⁸ *Scheinin* 1988, s. 157. Ks. myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32–33/80) 27 artikla.

⁵⁵⁹ *Viljanen* 2001, s. 284.

*"Tho' much is taken, much abides; and though,
we are not now that strength which in old days
moved Earth and Heaven; that which we are, we are;
one equal temper of heroic hearts,
made weak by time and fate, but strong in will
to strive, to seek, to find, and not to yield."*

- Lord Alfred Tennyson

6 LOPUKSI

6.1 Yhteenvetoa ja pohdintaa

On tullut aika vetää yhteen työni tulokset sekä miettiä ajassa taaksepäin, mitä on tullut tehtyä. Tehtävänani oli tutkia, kuinka ja miten perusoikeuksia voidaan rajoittaa kriisi- ja poikkeusoloissa, ja mitkä ovat Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet tuollaisina aikoina. Tämä edellytti osaltaan perehtymistä nykyiseen kriisilainsäädäntöömme ja sen kehitykseen.

Ensinnäkin, perus- ja ihmisoikeudet ovat oikeusvaltion lähtökohta. *Habermasin* esittämän perusoikeuskonstruktion mukaan demokratia puolestaan on niin oikeusvaltion kuin myös oikeuksien järjestelmänkin ainesosa, perusoikeuksien edellyttäessä demokratiaa ja demokratian perusoikeuksia. Vain demokraattisesta oikeusvaltiosta voidaan puhua oikeusvaltiona sanan varsinaisessa merkityksessä.⁵⁶⁰ Perusoikeuksien kunnioittamisella varmistetaan toimien oikeasuhtaisuus, ja siten myös voitetaan kansalaisten luottamus, saaden heidät samalla osallistumaan yhteiskunnan turvallisuuden edistämiseen. Yhteiskunnallinen epävakaus ja epäluottamus yhteiskunnan rakenteisiin syntyvät nähdäkseni erityisesti juuri silloin, kun perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu. Mutta millainen onkaan *Länsinevan* sanoin suomalainen perusoikeussuojajärjestelmä, jos se pettää ja menettää normatiivisen sitovuutensa⁵⁶¹? Onkin pidettävä huolta, ettei viranomaistoiminnan tehokkuuden kääntöpuoleksi muodostu huoli kansalaisten oikeusturvasta tai poliittisen harkinnan ja ohjauksen toimivuudesta⁵⁶². Suomessa perusoikeuksilla onkin vahva normatiivinen asema, PeL 22 §:n antaessa niille perustuslaintasoisien suojan yhdessä perustuslain 1 §:n 3 momentin, 74 §:n, 108 §:n ja 109 §:n

⁵⁶⁰ Tuori 2000, s. 252–253. Tuori myös kirjoittaa *Kriittisessä oikeuspositivismissaan* (s. 4-5) uudenlaisesta ”kypsästä” modernista oikeudesta, jonka tunnusmerkkinä on perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden kerrostumisen hyväksyminen oikeuden syvärakenteeseen. Kypsällä modernilla oikeudella hän puolestaan puhuu länsimaaisista demokratioista.

⁵⁶¹ *Länsineva* 2011, s. 344.

⁵⁶² *Aine et. al.* 2011, s. 5. Loukkaamattomiin oikeuksiin ei tulisi missään olosuhteissa kajota. Näitä ovat oikeus elämään, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus uskonnon ja omantunnon vapauteen sekä oikeus tulla kohdelluksi ihmisarvon mukaisesti, mikä kieltää sitä loukkaavan kohtelun. *Habeas corpusta* (PeL 21 §; EIS 6 artikla) puolestaan voidaan rajoittaa ainakin kuulemisoikeuden osalta poikkeusoloissa. Muutenkin rajoituksia tehtäessä tulee noudattaa välttämättömyys-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

sekä osaltaan myös 124 §:n kanssa⁵⁶³, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osaltaan vahvistaen niiden normatiivisuutta. Perustuslain 7 §:n 3 momentti puolestaan edellyttää, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Kriisi- ja poikkeusoloissa kuitenkin perusoikeuksia voidaan rajoittaa, hyvin laajaltikin, joskin Suomessa perusoikeusrajoituksille on lainsäädännössämme asetettu tiukat rajat. PeL 23 § edellyttää, että perusoikeuksiin poikkeusoloissa voidaan tehdä rajoituksia vain tilapäisesti ja niiden tulee olla välttämättömiä ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lisäksi perusoikeuspoikkeuksen tulee olla täsmällisesti rajattu. EIS:n 15(1) artikla puolestaan sallii poikkeuksen siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä. Edellytyksenä on, etteivät toteutettavat toimet ole ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Useimmiten juuri turvallisuus ja vapaus nähdäänkin toistensa kanssa kilpailevina vastapareina. Valtio, suvereeni, josta kaikki vallankäyttö viime kädessä on lähtöisin, pyrkii maksimoimaan turvallisuuden, jolloin turvallisuustarpeet korostuvat muiden arvojen kustannuksella⁵⁶⁴. Länsimaisessa modernissa oikeus- ja valtioteoriassa onkin perinteisesti ajateltu, että lait vaikenevat vakavissa yhteiskunnallisissa kriisitilanteissa: *inter arma, silent leges*⁵⁶⁵. Jo valistusajan filosofi, yhteiskuntateoreetikko *Jean-Jacques Rousseau* (1712–1778), joka näki vallankäytön olevan legitiimiä vain kun se pohjautui lakiin, katsoi lakien joustamattomuuden pahimmillaan tekevän niistä itsestään vahingollisia ja saattavan valtion kriisin aikana tuhoon. Hänen mukaansa lakien on kyettävä taipumaan olosuhteiden mukaisesti, joskin vain kaikkein suurimmat vaarat voivat oikeuttaa muuttamaan *l'ordre publicia*, yleistä järjestystä.⁵⁶⁶ Myös *Montesquieu* (1689–1755) koki ”tarpeettomien lakien heikentävän niitä, jotka ovat välttämättömiä”⁵⁶⁷. Preussilainen sotateoreetikko, kenraali *Carl von Clausewitz* (1780–1831) puolestaan totesi, että yrittäessä säätää periaatteita, sääntöjä ja järjestelmiä sodankäyntiä varten, ei oteta tarpeeksi huomioon, että juuri sodankäyntiin nähden se on äärettömän vaikeaa⁵⁶⁸.

Osaltaan turvallisuuden ja vapauden ristiriitaparadoksin voidaan katsoa johtuvan siitä, että siinä missä turvallisuuden vuoksi täytyy tehdä alati töitä, otetaan perusoikeudet – kuten esimerkiksi

⁵⁶³ Ks. esim. *Ojanen* 2011, s. 445. Vahvasta perustuslain antamasta suojasta myöskään *lex posterior* -sääntö ei päde, mikäli lain tarkoitus olisi syrjäyttää ihmisoikeussopimusten velvoitteet. Vaikkakin ihmisoikeussopimukset ovat Suomessa voimassa tavallisen lain muodossa, perustuslain niille takaama suoja estää niiden loukkaukset myöhemmän lain säätämisellä. Lisäksi ihmisoikeusvelvoitteet tulee katsoa olevan osa *jus cogensia*. Myös *Länsineva* katsoo (2011, s. 340) perus- ja ihmisoikeuksien aseman vahvistuneen Suomessa. Vielä selvempänä hän pitää perustuslain ja sen perusoikeussäännösten normatiivista sitovuutta.

⁵⁶⁴ Suvereenista ja vallankäytöstä ks. *Tuori* 2002, s. 7.

⁵⁶⁵ Toisaalta samaan aikaan länsimainen oikeustraditio ilmaisee oikeusistuinten turvaavan viime kädessä yksilöiden vapaudet ja oikeudet, kansallisten viranomaisten turvatessa viime kädessä kansallista etua.

⁵⁶⁶ Ks. esim. *Tuori* 1988, s. 1-2.

⁵⁶⁷ *Hallberg* 2013, s. 2.

⁵⁶⁸ Sodan oikeudellinen sääntely on problemaattista edelleenkin, kuten aiemmin todettu.

juuri vapaus – usein annettuina ja itsestään selvinä.⁵⁶⁹ Nähdäkseni vapaus menettää arvonsa, jos siitä ei kyetä nauttimaan turvallisessa yhteiskunnassa. Vapauden ja valtion välisestä suhteesta onkin esitetty jyrkästi vastakkaisia näkemyksiä. Niin sanotun liberalistisen teorian mukaan suurimman uhkan vapaudelle muodostaa valtio byrokratiansa ja keskitetyn väkivaltakoneistonsa kanssa. Tällöin vapauden ja valtion suhde on negatiivinen: vapaus on vapautta valtiosta, mitä valtiosääntö ja perusoikeudet turvaavat. Liberalistiselle teorialle vastakkaisen näkemyksen mukaan valtio ei ole uhka vapaudelle, vaan vapauden tärkein edellytys sekä näyttämö sen toteutumiselle. Vapauden ja valtion suhde onkin päinvastainen – se on positiivinen. Yksilö voi olla vain valtiossa, ennen kaikkea turvallisessa sellaisessa sekä sen kautta, todella vapaa. Tällöin perusoikeuksia ei ymmärretä yksilön oman toimintapiirin suojamuuriksi valtiota vastaan, vaan ne pikemminkin mahdollistavat osallistumisemme valtion toimintaan.⁵⁷⁰

Mikäli perusoikeudet viedään liian pitkälle, menettävät ne ensisijaista normatiivista funktiotaan oikeusvaltiollisessa perusoikeusteoriassa. Toisin sanoen ne eivät enää rajoita julkisen vallan yksilöön kohdistamia toimia, vaan ”- - päinvastoin ne alkavat toimia ennen muuta jonkin muun niiden kanssa jännitteisessä suhteessa olevan perusoikeuden rajoittamista legitimoivalla tavalla.”⁵⁷¹ Juuri oikeuden positivoituminen aiheuttaakin *Tuorin* mukaan vaaran totalitarismista, sillä positivistinen teoria ei tunnusta sisällöllisiä rajoja lainsäätäjän toimivallalle, legitimoiden näin samalla organisaatiosääntöjen antamisen oikeuden nimissä⁵⁷². *Habermasin* mukaan alistamalla hallinnollinen valta kommunikatiiviselle vallalle oikeusvaltiossa pyritäänkin nimenomaan hallinnon ja lainkäytön tukena olevan pakkovallan itsenäistymisen ehkäisemiseen. Hallinnon lainalaisuus ja tuomioistuinten sidonnaisuus voimassaolevaan oikeuteen puolestaan täydentävät vallan kolmijako-oppia, tarkoituksenaan taata itse ”*vallanjaon sisällä legitiimin lainsäädännön välittämän kommunikatiivisen vallan yliote hallinnollisesta vallasta, joka viime kädessä nojaa pakotuksen mahdollisuuteen*”.⁵⁷³

Miksi ylipäätään tarvitsemme poikkeuslainsäädäntöä? *Tuori* on mielestäni kyennyt esittämään kysymyksen tyhjentävän vastauksen oivallisen kiteyttävällä toteamuksella, että mikä poikkeustila se olisi, joka kyettäisiin etukäteen ennakoimaan sen torjumiseksi tarvittavien

⁵⁶⁹ Ks. esim. *Heiskanen* 2013, s. 619 ja 725.

⁵⁷⁰ *Tuori* 2000, s. 40–41.

⁵⁷¹ *Viljanen* 2001, s. 132.

⁵⁷² *Tuori* 2000, s. 18. Oikeusvaltioteorioiden mukaan pakkovaltaa on lupa harjoittaa vain lain nojalla, lain sallimalla tavalla sekä lain asettamissa rajoissa, eli noudattamalla hallinnon lainalaisuutta sekä perusoikeuksia, jolloin pakkovalta saadaan kuriin itse oikeuden avulla. *Tuori* kysyykin (2000, s. 107), kuinka valtiovaltaa voi rajoittaa oikeus, joka on sen itsensä asettama positiivisena oikeutena, jolloin oikeusvaltion idea johtaa kehässä kulkemiseen?

⁵⁷³ *Tuori* 2000, s. 122.

toimenpiteiden lisäksi?⁵⁷⁴ Uhkaaviin tilanteisiin tuleekin kyetä reagoimaan laillisen yhteiskuntajärjestelmän puitteissa, eikä siten myöskään viranomaisille tulisi olla epäselvää käytössä olevista toimivaltuuksista⁵⁷⁵. On selvää, että erityisesti poikkeusolot muodostavat haasteen oikeusvaltioperiaatteelle ja perusoikeuksille valtion käyttäessä väkivaltakoneistoaan, sillä esimerkiksi puolustustilan aikana sotilasviranomaisilla ja muulla väkivaltakoneistolla on usein pitkälle meneviä toimivaltuuksia, jolloin myös oikeusvaltion periaatteiden kestävyyttä testataan⁵⁷⁶. On myös selvää, että kriisilainsäädännön tulee seurata muun lainsäädännön tavoin omaa aikaansa. Oikeudellinen sääntelyjärjestelmä ei ole, eikä sen tule olla, vangittu stabiiliin muottiin, vaan se on jatkuvan muutoksen alaisena⁵⁷⁷. Oikeuden nimissä ei kuitenkaan voida oikeuttaa minkäläistä vallankäyttöä tahansa⁵⁷⁸.

Toiseksi, tehtävänäni oli tarkastella Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kriisi- ja poikkeusoloissa. Lyhyen tiivistetysti todettakoon, että niiden voidaan sanoa olevan pitkälti samat, kuin mitä ne ovat normaaliaikoinakin. On kuitenkin huomioitava, että puolustustilassa ja maan ollessa sodassa, jolloin rajojen valvonnan luonne pitkälti muuttuu tai peräti lakkaa, johtaa tilanne käytännössä Rajavartiolaitoksen liittämiseen osaksi puolustusvoimia, jolloin sitä koskevat puolustusvoimia koskevat säädökset. Tuolloin myös sen toimivaltuudetkin muuttuvat. Normaalioloissa lainsäädäntömme mahdollistama virka-apukonstruktio luo kuitenkin erinomaiset raamit joustavalle viranomaisyhteistyölle, jolloin viranomaiset kykenevät yhteistoiminnassa suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään sujuvasti sekä taloudellisesti ja tehokkaasti⁵⁷⁹.

Nykymaailmassa huolehditaan etenevissä määrin perus- ja ihmisoikeuksista, ja erityisesti valtion väkivaltakoneiston – etenkin sotilasviranomaisten – toimintaan kiinnitetään yhä herkemmin huomiota. *Heiskanen* esittää, että väittämällä sotilasjoukkojen toimivan autoritäärisesti ja tehokkuutta korostaen, eivät perusoikeuksien kunnioittamiseen ja toiminnan parlamentaariseen valvontaan liittyvät näkökohdat pääse riittävästi esille⁵⁸⁰. Nähdäkseni hän osuu tässä asian ytimeen. Esimerkiksi Rajavartiolaitos on perinteisesti ollut vahvan

⁵⁷⁴ *Tuori* 1988, s. 4.

⁵⁷⁵ *Aine et. al.* 2011, s. 33.

⁵⁷⁶ *Aine et. al.* 2011, s. 127 ja 175. Testiin joutuvat erityisesti perusoikeuksien turvaaminen, hallinnon lainalaisuusvaatimus sekä osaltaan myös vallan kolmijako-oppi.

⁵⁷⁷ *Laakso* 2012, s. 515. Samaan tapaan *Tuori* toteaa (2000, s. 130) valtiosäännön puolestaan olevan päättymätön projekti, ”aina uudestaan asettava tehtävä”, mikäli ”- perusoikeudet ja oikeusvaltion periaatteet täsmennetään nimenomaan valtiosäännön normatiiviseksi ytimeksi.” Lisäksi on selvää, että muutokset turvallisuuteen liittyvissä käsitteissä ovat vaikuttaneet suoraan lainsäädäntöön.

⁵⁷⁸ *Tuori* 2002, s. 76.

⁵⁷⁹ Rajavartiomiehet voivat tietysti edellytyksin, joskin hyvin ja tarkoin rajatusti, käyttää poliiseille annettuja toimivaltuuksia, kuten työssä on jo käynyt ilmi.

⁵⁸⁰ *Heiskanen* 2013, s. 724.

parlamentaarisen valvonnan ja ministerihallintoperiaatteen alainen. On korostettava, että sotilasviranomaisten – niin puolustusvoimien kuin Rajavartiolaitoksenkin – tehtävänä on turvata perustuslaissa turvattujen arvojen sekä oikeusjärjestyksen säilyminen, joka voi edellyttää itsenäisyyden säilyttämistä vaikeissa ja haasteellisissa olosuhteissa. Siksi olisi nähdäkseni absurdia ajatella, että Suomessa sotilasviranomaiset loukkaisivat omalla toiminnallaan sitä oikeusjärjestystä, jota ne valalla⁵⁸¹ ovat vannoneet suojelevansa vihamielisiä tahoja vastaan. Tässä kohtaa kenties joku voisi kyynisesti tuomita idealistiksi – tai peräti naiiviksi – henkilön joka näin ajattelee, ja luottaa sotilasviranomaisten noudattavan poikkeusoloissakin valaansa sekä täysimittaisesti kunnioittavan mahdollisimman pitkälle ihmisten oikeuksia. Mutta tuolloin toinen voi nähdäkseni vastaavalla tavalla kyseenalaistaa vaikkapa tuomarinvalan vannoneen.

Loppukaneettina kysyn, onko suomalaisten viranomaisten toimivaltuuksien evoluutio kaikista huolestuttavin ilmiö tässä maassa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta puhuttaessa uhkakuvien torjunnasta? Itse ainakin pidän huomattavasti enemmän huolestuttavampana trendiä, jossa perinteisestä julkishallinnon varautumisesta siirrytään etenevissä määrin hallintotoimintojen ja turvallisuuspalveluiden yhtiöittämiseen ja ulkoistamiseen. Tähän ilmiöön myös *Aine* kumppaneineen on kiinnittänyt huomiota⁵⁸². Pohdittaessa julkishallinnon ja yksityisen sektorin työnjakoa sisäisen turvallisuuden takaamisessa, on etenkin turvallisuuteen liittyvien palveluiden mahdollinen ulkoistaminen yrityksille nähdäkseni ongelmallista ja äärimmäisen vaarallista erityisesti yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta.

Lopuksi, päätettäköön työ pitkähköön lainaukseen maamme oikeusvaltiokäsitteen isältä, tasavaltamme ensimmäiseltä presidentiltä *K. J. Ståhlberg*ilta, jonka viisas opastus soveltuu nähdäkseni erinomaisesti vielä tähänkin päivään:

*”Hallintotoiminnan tulee... pysyä lain rajoissa, siinä ei saa tehdä mitään, minkä laki kiel-
tää, ei menetellä toisin kuin laki säättää eikä mennä ulommaksi, minkä laki myöntää. Siten
valtio hallinnon alalla tunnustaa lain, niin kauan kuin sitä ei ole laillisessa järjestyksessä
kumottu tai muutettu, valtiota itseäänkin sitovaksi; ja sen kautta saavat valtion alaiset yh-
dyskunnat ja yksityiset valtiovaltaakin, hallintotoimintaakin, vastaan turvattuja lakiin pe-
rustuvia oikeuksia.”*⁵⁸³

⁵⁸¹ *Sotilasvala ja -vakuutus*: ”Minä tahdon kaikkialla ja kaikissa tilanteissa, rauhan ja sodan aikana puolustavat isänmaani koskemattomuutta, sen laillista valtiojärjestystä sekä valtakunnan laillista esivaltaa. Jos havaitsen tai saan tietää jotakin olevan tekeillä laillisen esivallan kukistamiseksi tai maan valtiojärjestyksen kumoamiseksi, tahdon sen viipymättä viranomaisille ilmoittaa.”

⁵⁸² Ks. *Aine et. al.* 2011, s. 30. Toisaalta hivenen eriskummallisena ja siten myös kritiikille alttiina pidän sitä, etteivät *Aine et. al.* ole juuri kritisoineet turvallisuuspalveluiden yhtiöittämistä ja ulkoistamista liiemmin teoksessaan. Myös *Laitinen* kirjoittaa (2010, s. 278), että karsimalla turvallisuusviranomaisten resursseja, kasvaa yksityinen turvallisuusteollisuus, joka tuottaa turvapalveluja maksaville asiakkaille. Tällöin kehityskulku johtaa toteutuessaan kansalaisten keskinäiseen epätasa-arvoon turvallisuuden osalta. Tässäkin olisi kenties oikein oiva jatkotutkimuksen aihe.

⁵⁸³ *Ståhlberg* 1913, s. 4.

6.2 Epilogi

Sanotaan, että työ on tekijänsä näköinen. Niin on uskoakseni tämäkin. Olisin halunnut tarkastella työssäni huomattavasti laajemmin joitakin tiettyjä, yksittäisiäkin, asioita. Ajoittain työstä lieenee aistittavissa myös lievemmänpuoleista taisteluväsymystä. Varmasti on jotain, jonka olisin voinut tehdä toisinkin, mutta työ on tehty ja näin olkoon. Tutkimuksessa esitetyistä näkemyksistä, kannanotoista ja tulkinnoista sekä mahdollisista erheistä ja virheistä tutkija vastaa luonnollisesti itse.

Tutkielmani syntyi pitkälti Imatralla työharjoitteluni aikana Raja- ja merivartiokoululla, jossa työskentelin sisäministeriön rahoittamassa hankkeessa⁵⁸⁴ sisäiseen turvallisuuteen liittyen. Olen lähestulkoon varma, että hanketyöskentelystä on tullut myös tähän työhön erinäisiä syötteitä. Lisäksi tutkimuksessa on osaltaan havaittavissa vaikutteita rikos- ja prosessioikeuden ja rikollisuuden tutkimuksen opinnoista, jotka suoritin Itä-Suomen yliopistossa työharjoitteluni ja tutkimuksen työstämisen ohessa.

Näiden lisäksi vaikutteita työhöni olen pyrkinyt ammentamaan erityisesti kansainvälisen oikeuden, kansainvälisen politiikan ja valtio-opin opinnoistani. Näin siksi että Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun ”- - tehtävänä on etsiä totutut rajat ylittäviä johtamisen, hallinnan ja politiikan toimintamalleja sekä kouluttaa nopeasti muuttuvan maailman dynamiikkaa ymmärtäviä johtajia ja asiantuntijoita.”⁵⁸⁵ Vaikka oikeustieteellinen tutkimus on työssäni ollut keskiössä, olen pyrkinyt hyödyntämään kaikista opinnoistani mahdollisesti saatavia synergiaetuja⁵⁸⁶. Haluaisinkin siten uskoa, että työni edustaa paitsi oikeustieteellistä, myös turvallisuuteen liittyvää tutkimusta.

⁵⁸⁴ Poikkihallinnollinen ”Sisäisen turvallisuuden strategian yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja siihen liittyvät indikaattorit” - hanke (1.2.–30.9.2015), jossa tuotetaan konsernitasoiset yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit, tukevat keskeiset toimialakohtaiset indikaattorit sekä toimenpidesuosituksot sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamiseksi ja arvioimiseksi.

⁵⁸⁵ www.uta.fi/jkk. Ylipäättään tutkimuksen tavoitteena on kyseenalaistaa ”vallitsevia totuuksia”.

⁵⁸⁶ Nieminen (2006, s. 418) kirjoittaa hallinto- ja kauppatieteiden maistereiden, joilla on jokin oikeustieteellinen suuntaus pääaineenaan, valitsevan opinnäytteensä metodiksi lähestymistavan, joka edustaa ”- - sitä kaikkein puhtainta lainoppia - -”, vaikka luonnollisempaa olisi valita monitieteinen tutkimusasetelma. Esimerkiksi 1960- ja 1970-luvuilla ns. Tampereen koulukunnan ajatuksena oli tutkia sosiologian, psykologian ja historiatieteen metodein oikeusnormien ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Nieminen esittääkin, että oikeustieteellisissä oppiaineissa opiskelijan valitsemaan metodiin vaikuttaa vahvasti arvostuksen janoaminen oikeustieteellisen koulutuksen joukossa.